
3 1761 07445449 7



UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME CENSITAIRE

EN FRANCE

SPÉCIALEMENT SOUS LA MONARCHIE DE JUILLET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 21 Mars 1900, à 2 heures 1/2

PAR

Louis MIGINIAC

Président : M. CHAVEGRIN.
Assesseurs : MM. ESMEIN. LARNAUDE. *professeurs.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME CENSITAIRE

EN FRANCE

SPÉCIALEMENT SOUS LA MONARCHIE DE JUILLET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 21 Mars 1900, à 2 heures 1/2

PAR

Louis MIGINIAC

Président : M. CHAVEGRIN.

Assesseurs : MM. ESMEIN. LARNAUDE. *professeurs.*

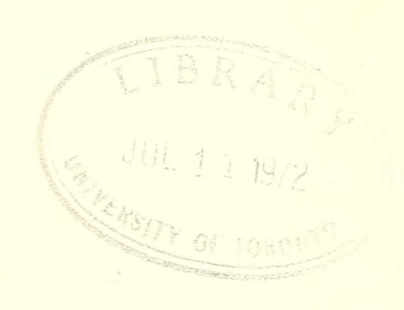
PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900


LIBRARY
JUL 1 1 1972
UNIVERSITY OF TORONTO

A MON PÈRE, A MA MÈRE



AVANT-PROPOS

Voici plus d'un demi-siècle que le suffrage universel est établi en France. Une étude sur le régime censitaire ne saurait donc avoir désormais, au moins en ce qui concerne notre pays, qu'un intérêt purement rétrospectif. Néanmoins, le long espace de temps durant lequel le système a subsisté dans notre législation, l'importance historique des luttes auxquelles il a donné lieu, aussi bien que l'intérêt des problèmes dont il soulève l'examen, nous ont determiné à entreprendre un travail sur la question.

On sait que le mot *cens* désigne, dans le droit politique moderne, la quotité d'impôt exigée par la loi pour donner aux citoyens l'exercice, soit du droit de suffrage, soit du droit d'éligibilité. De préférence, nous porterons notre attention sur le cens électoral, dont le cens d'éligibilité n'est, en quelque sorte, que le corollaire.

De plus en plus, le suffrage universel apparaît, pour reprendre une expression de Tocqueville, comme « la seule source où l'on puisse puiser désormais la force gouvernementale ». Le régime censitaire n'est plus considéré que comme un système arriéré, condamné à disparaître un jour des pays où il subsiste encore, et qui, pour la plupart, tendent visiblement à en atténuer le caractère restrictif. Mais il n'en a pas toujours été ainsi. Et c'est au contraire le suffrage universel qui est apparu pendant

longtemps comme « une organisation rudimentaire », indigne d'une civilisation très avancée, alors que le régime censitaire était jugé, dit M. Esmein, « la forme naturelle de l'électoral politique ». Le cens fut exigé, tantôt comme le signe d'une contribution aux charges publiques, et tantôt comme fournissant une présomption de capacité et d'attachement à l'ordre social existant.

Il eût été sans doute instructif d'observer dans quelles conditions fonctionna le régime censitaire, durant ces années de la Restauration où fut tenté l'alliage difficile des principes de la liberté moderne avec ceux de la monarchie légitime. Nous avons préféré insister plus particulièrement sur la période de 1830 à 1848, qui a précédé immédiatement l'établissement du suffrage universel. Le système, dès lors arrivé au dernier état de son développement, n'a plus qu'une existence souvent menacée par les assauts redoutables de cet esprit démocratique dont Lamartine et Tocqueville, pour ne citer que ces noms illustres, annonçaient les triomphes prochains, sans prévoir peut-être leur soudaineté ni leur étendue.

Nous consacrerons notre premier chapitre à l'exposé de notions générales sur le cens, antérieurement à la Loi du 19 avril 1831. Après avoir recherché les précédents fournis par l'histoire du droit électoral, nous examinerons quel était le fondement juridique du système censitaire, et à l'aide de quelles théories on prétendait le justifier. A côté du cens à caractère étroitement restrictif et de quotité élevée que nous avons principalement en vue, nous distinguerons une autre forme de cens, de quotité très faible et aboutissant à un suffrage très étendu, qui a été adoptée dans plusieurs constitutions de la période révolutionnaire. Nous nous efforcerons de préciser les caractères très diffé-

rents de ces deux types de cens, en rappelant brièvement les applications qui en ont été faites dans notre pays.

Le deuxième chapitre comprendra l'étude de la Loi du 19 avril 1831, qui a régi notre droit électoral jusqu'à la Révolution de 1848. L'analyse des travaux préparatoires nous procurera une notion exacte de l'opinion parlementaire de cette époque sur les principales questions en jeu : cens électoral, adjonction des capacités, cens d'éligibilité. Après avoir examiné la loi dans ses dispositions essentielles, en laissant de côté les détails techniques non caractéristiques de l'esprit du système, nous exposerons les résultats généraux de son application.

Dans le troisième et dernier chapitre, seront étudiées les critiques dont la loi fut l'objet dès le lendemain de sa promulgation, et les propositions de loi auxquelles elle donna lieu, — les unes tendant à la réforme parlementaire, c'est-à-dire à la diminution du nombre des fonctionnaires qui siégeaient à la Chambre des députés,—les autres visant à l'extension (bien limitée) du corps électoral. Chemin faisant, nous noterons les progrès et nous décrirons les formes diverses de cette doctrine du suffrage universel que nous serons amenés, pour conclure, à reconnaître comme la base indestructible de l'électorat politique en France.

CHAPITRE PREMIER

LES THÉORIES DU SYSTÈME CENSITAIRE. APPLICATIONS ANTÉRIEURES A LA LOI DE 1831.

SECTION PREMIÈRE

LES ORIGINES ; LE CENS SOUS LA RÉVOLUTION.

§ 1. — Précédents fournis par l'ancien Droit.

L'idée de faire du paiement d'une certaine quotité d'impôt la condition essentielle de la capacité politique peut être rattachée à des précédents très anciens, qui remontent au droit féodal (1).

A proprement parler, il n'y avait pas, dans la société féodale, de système de contributions publiques. Les seigneurs percevaient simplement sur leurs sujets des droits fiscaux qui constituaient pour eux une source de revenus

(1) Voy. Esmein, *Histoire du droit français*, 1re édit., pp. 257 et suiv., 481, 524 et suiv., et *Eléments de droit constitutionnel*, 1re édit., pp. 198 à 201.

aussi normale que le produit de leurs terres. Le roi lui-même n'avait droit à des contributions qu'en sa qualité de seigneur, sur le territoire qui formait son domaine, et seulement là où il avait conservé la haute justice sur les habitants.

Il faut arriver au XIIIe siècle pour trouver des impôts présentant ce caractère d'être, au moins dans une certaine mesure, généraux et nationaux. Les seuls revenus du domaine ne pouvant plus suffire aux grandes entreprises de la monarchie, la royauté, pour obtenir les ressources nécessaires, invoque le principe de l'aide féodale, élargi par le sentiment d'un patriotisme naissant. Les levées de ce genre furent motivées, au début, par des circonstances extraordinaires, par exemple les Croisades, mais dès le XIVe siècle, elles furent opérées régulièrement, toutes les fois que des guerres furent engagées. Pour percevoir ces contributions qui conservèrent longtemps un caractère supplémentaire et exceptionnel, le roi avait besoin du consentement des seigneurs laïques et ecclésiastiques, et aussi de celui des représentants de certaines villes privilégiées. Il convoquait les uns et les autres, pour leur demander l'aide et le conseil, — soit dans chaque bailliage, soit dans un ensemble de plusieurs bailliages et sénéchaussées, constituant ce qu'on devait appeler plus tard une province (et telle a été l'origine d'un certain nombre d'États provinciaux), — soit dans toute l'étendue du domaine royal (et c'étaient alors les États Généraux). Bien entendu, il ne pouvait être question de convocations périodiques, puisque le roi demeurait seul juge des circonstances dans lesquelles il sollicitait de ses vassaux les *aides* qui n'étaient pas conformes aux coutumes ou aux contrats existants. Dès l'origine, le vote des subsides au pouvoir

royal apparaît donc comme une des attributions fondamentales des États (1).

Par suite des besoins pressants de la monarchie, les États furent souvent convoqués pendant la Guerre de Cent Ans. On s'adressa, non seulement aux seigneurs et aux habitants des villes, mais aux habitants des campagnes. Dès le XVe siècle, la représentation aux États Généraux était devenue totalement élective. On convoquait tous les habitants au chef-lieu du bailliage pour procéder à l'élection des députés. Mais, en fait, les habitants des campagnes n'étaient guère en mesure de se présenter à l'assemblée. Aussi, ce suffrage universel et direct se changea-t-il de bonne heure, pour les élections du Tiers État, en un suffrage indirect dans lequel les électeurs du second degré étaient nommés, d'un côté par les villes, et de l'autre par les habitants des campagnes. La paroisse, circonscription commune aux villes et aux campagnes, fut choisie comme unité électorale. Mais, tandis que l'assemblée électorale se réduisit le plus souvent, dans les

(1) On n'avait pas, à cette époque, la notion de la représentation politique. Comme conséquence de l'inviolabilité de la propriété privée, on concluait que l'impôt, qui diminuait cette propriété, devait être consenti. « Loin qu'ils aient considéré l'impôt comme une contribution nécessaire aux dépenses communes, dit M. Fournol, nos anciens auteurs ne voyaient pas de différence entre la levée d'un impôt non consenti et la confiscation. » C'est ainsi que Claude Joly déclarait (*Recueil de Maximes*, chap. XI) que puisque les Rois « ne sont pas les maistres de nos biens, ils n'ont pas droict de les prendre ni de mettre aucun impot sur nous sans nostre volonté et consentement. » (Voy. *Nouvelle revue historique du Droit français et étranger*, juillet-août 1899, pp. 475 à 494 : *Esquisse d'une restitution doctrinale de l'ancien droit public français*, par M. E. Fournol.)

villes, à un groupe de notables, elle continua à comprendre, dans les paroisses rurales et les bourgs, la généralité des habitants *qui étaient imposés à la taille* : « tous les habitants, composant le Tiers État, nés Français ou naturalisés, âgés de vingt-cinq ans, domiciliés et compris au rôle des contributions », disait l'article 25 du *Règlement* du 24 janvier 1789. C'était donc, à ce premier degré de l'élection, un suffrage presque universel. Encore fallait-il pour y être admis, justifier de la qualité de contribuable (1).

Si, de France, nous passons en Angleterre, nous constatons une situation analogue de l'électorat politique, en ce qui concerne les comtés. Dès le XVe siècle, pour avoir le droit de voter, dans les comtés, aux élections du Parlement, il fallut posséder un franc tènement donnant annuellement un revenu net de quarante shellings. Cette « franchise des quarante shellings » s'implanta dans les idées anglaises au point d'apparaître comme la condition naturelle de l'exercice des droits politiques. Au commencement du XVIIIe siècle, le principe en fut introduit dans les colonies anglaises de l'Amérique du Nord, lesquelles évoluaient, du gouvernement direct institué par les Puritains, leurs premiers fondateurs, vers un régime représentatif assez aristocratique. L'exercice du droit électoral y fut subordonné à la possession de certaines propriétés ou au paiement de certains impôts.

(1) Dans les villes, beaucoup de corporations nommaient directement des électeurs à côté de ceux des paroisses. Dans les campagnes, le suffrage était souvent indirect au troisième degré. Mais c'étaient là des complications sur lesquelles nous n'avons pas à insister, car elles n'intéressent pas notre sujet.

Ainsi donc, à la veille de la Révolution française, aussi bien dans notre pays qu'en Angleterre et aux États-Unis, l'exercice des droits politiques n'était en général accordé qu'aux citoyens justifiant de la qualité de contribuable ou de propriétaire. Ceux-là seuls qui payaient l'impôt semblaient qualifiés pour le consentir par l'organe de leurs élus.

On trouvait d'autant plus naturel, sous l'ancien régime, de subordonner la qualité d'électeur à celle de contribuable, que les États Généraux n'étaient pas, comme les Chambres de nos jours, des assemblées représentatives régissant les intérêts moraux et matériels des individus en même temps que ceux de la société tout entière. Ils n'avaient pas acquis de nouvelles attributions depuis le Moyen Age. Le roi les convoquait à titre purement consultatif, pour leur demander l'*aide* et le *conseil*. Mais il s'était arrogé depuis longtemps le droit d'établir des impôts sans leur concours, et il n'était pas tenu de suivre les conseils qu'il recevait par le moyen des *avis* ou *doléances*. Dans ces conditions, les non-contribuables n'avaient pas un intérêt direct à l'élection des États Généraux, et il était logique qu'ils en fussent tenus à l'écart (1).

(1) Une citation de Stuart Mill précisera ce point de vue. « Ceux qui ne paient pas d'impôt, disposant par leurs votes de l'argent d'autrui, ont toutes les raisons imaginables pour être prodigues, et aucune pour être économes. Tant qu'il s'agit d'affaires d'argent, tout pouvoir de voter possédé par eux est... une combinaison défectueuse où il y a pouvoir de contrôle et nul intérêt à le bien exercer ». (*Du Gouvernement représentatif*, p. 193, trad. Dupont-White). Telle était bien, en un sens, l'idée dont s'inspirait l'ancien droit; mais la formule théorique n'a été dégagée que beaucoup plus tard. (Voy. p. 8, note 1).

§ 2. — Le Cens sous la Révolution française.

I

La question changea de face lorsque la *déclaration des Droits de l'homme* eût admis le principe de la souveraineté nationale. « Le principe de toute souveraineté, disait l'art. 3, réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » La majorité de l'Assemblée Constituante entendait par là que la souveraineté appartient à la collectivité des individus composant la nation, et non pour une quote-part à chacun de ces individus pris isolément. Une autre partie de l'Assemblée professait sur ce point une opinion différente, qui devait, un peu plus tard, dominer à la Convention. Il convient de préciser les termes de cette divergence théorique qui a déterminé des solutions très différentes dans le domaine du droit électoral.

D'après le système dont Rousseau avait été l'initiateur et l'apôtre, la souveraineté résidait dans la nation, ou plus exactement, dans la totalite des individus qui la composent, et dont chacun possède une fraction de souveraineté. « Pour avoir l'expression de la souveraineté nationale, il faut donc consulter tous les membres de la nation ; si l'on en exclut quelques-uns, l'opération devient fausse » (1). Par suite, « le simple droit de voter dans tout acte de souveraineté » est un « droit que rien ne peut ôter aux citoyens » (2). Il est absolu, inhérent à la qualité

(1) Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 189.

(2) Rousseau, *Contrat social* ; liv. IV, chap. I.

même d'être humain, et échappe à toute restriction législative, par la raison qu'il est, dans son essence, antérieur et supérieur à la loi. Ce sont ces idées que Pétion exposait à la tribune de l'Assemblée Constituante, dans la séance du 4 septembre 1789 : « Tous les individus qui composent l'association, disait-il, ont le droit inaliénable et sacré de concourir à la formation de la loi... Nul ne doit être privé de ce droit sous aucun prétexte et dans aucun gouvernement » (1).

En bonne logique, cette thèse pourrait conduire à rejeter à la fois toute interdiction du droit de vote pour délits et crimes (la qualité d'être humain étant ineffaçable), et aussi toute condition de domicile ou de résidence, tandis qu'elle devrait porter à admettre le vote des femmes, des mineurs et des interdits (2). Elle semble incompatible avec le suffrage indirect, nul ne pouvant être obligé à déléguer, même partiellement, l'exercice d'un droit qui lui est propre. A plus forte raison, elle interdit de subordonner l'exercice du suffrage politique à une condition de cens qui com-

(1) Robespierre reprenait la même théorie en termes presque identiques quelques semaines plus tard (séance du 22 octobre 1789) : « La Constitution établit que la souveraineté réside dans le peuple, dans tous les individus du peuple. Chaque individu a donc droit de concourir à la loi par laquelle il est obligé et à l'administration de la chose publique qui est la sienne. Sinon, il n'est pas vrai que tous les hommes sont égaux en droits, que tout homme est citoyen. »

Cette idée fut soutenue à la Convention par Condorcet (séance du 23 février 1793) et par Boissy d'Anglas (séance du 5 Messidor an III), au cours des discussions qui précédèrent le vote des Constitutions de 1793 et de l'an III.

(2) Telles sont bien, en effet, quelques-unes des conséquences qu'en a déduites l'école socialiste contemporaine. (Voy. Benoît Malon, *Précis de Socialisme*, pp. 297 et suiv.)

porte une restriction particulièrement grave, car elle présente ce caractère de n'être pas facilement accessible à tous.

Il est vrai que les hommes de la Révolution, influencés à leur insu par les précédents que nous avons rappelés, ne développèrent pas les principes abstraits jusqu'à ces conséquences extrêmes. L'idée d'un suffrage absolument universel n'entrait pas dans leur esprit. Condorcet, par exemple, tout en professant que « les droits politiques doivent appartenir à tous les hommes avec une entière égalité » reconnaissait que l'on peut légitimement en soumettre l'exercice à certaines conditions « nécessaires pour constater que tel homme appartient à telle nation et non à telle autre, et dans le cas où tous les citoyens ne peuvent voter dans un même lieu, pour déterminer à quelle assemblée chaque citoyen doit appartenir » (1).

Mais la majorité de l'Assemblée Constituante, nous l'avons dit, estimait, au contraire, que la souveraineté est la propriété indivisible de la nation prise dans son ensemble, abstraction faite de l'individualité de chacun de ses membres. Suivant cette seconde conception, l'électorat n'est plus un droit naturel, attribut indispensable de la personnalité humaine, mais bien une fonction conférée par la

(1) Discours du 23 février 1793. — Réimp. de l'Anc. Moniteur, t. XV, pp. 297 et suiv.). C'est d'un point de vue analogue que s'inspirait un membre de la Constituante, lorsqu'il disait : « Le paiement d'une imposition ne doit être exigé dans les assemblées primaires que comme preuve de cité ; la pauvreté est un titre, et quelle que soit l'imposition, elle doit être suffisante pour exercer les droits de citoyen. » (M. Legrand, séance du 20 octobre 1789. Réimpr. de l'Anc. Mon., t. II, p. 72).

loi, et pour laquelle la loi peut exiger « des conditions appuyées sur l'utilité commune », c'est-à-dire garantissant chez le citoyen, une capacité suffisante pour qu'il puisse faire de bons choix. Telle fut l'opinion soutenue notamment par Barnave : « La qualité d'électeur n'est qu'une fonction publique, à laquelle personne n'a droit, que la société dispense ainsi que le lui prescrit son intérêt... Là où le gouvernement est représentatif.... la société, au nom et en faveur de qui on élit, a essentiellement le droit de déterminer les conditions sur lesquelles elle veut que soient fondés les choix que les individus font pour elle » (1). En effet, si l'électorat n'est qu'une fonction, et si tous les citoyens, en vertu du principe même de la souveraineté nationale, sont naturellement appelés à l'exercer, encore faut-il qu'ils puissent le faire sans se nuire et sans compromettre la sécurité de la société dont ils sont membres. Par conséquent, si un individu ne possède pas la capacité nécessaire pour discerner où est le véritable intérêt social, il est nécessaire, dans son intérêt et dans celui des autres, qu'il soit privé du droit de suffrage.

Cette idée peut conduire à exiger de l'électeur la justification d'un minimum d'instruction (2) ou à adopter le

(1) Séance du 11 août 1791. — Dans la même séance, Thouret, parlant au nom des Comités de constitution et de revision, prononçait ces paroles : « La qualité d'électeur est fondée sur une commission publique, dont la puissance publique du pays a le droit de régler la délégation. »

(2) C'est ainsi que la Constitution de l'an III, par une disposition qui ne devait être exécutoire qu'en l'an XII (et qui, par suite, n'a jamais été mise en vigueur), obligeait les électeurs à prouver, en se faisant inscrire, qu'ils savaient « lire et écrire et exercer une profession mécanique. » (art. 16).

suffrage indirect, qui, en « filtrant » le corps électoral, favorisera le bon fonctionnement du régime représentatif. Tel a été, en réalité, son développement dans plusieurs des Constitutions révolutionnaires. En outre, par l'effet des mêmes préoccupations, la loi peut faire intervenir une condition de cens. — Il serait imprudent, dit-on, d'admettre au scrutin la classe la plus pauvre : « Les citoyens qui, obligés immédiatement et sans cesse *par la nullité absolue de leur fortune* de travailler pour leurs besoins, ne peuvent acquérir aucune des lumières nécessaires pour faire les choix, n'ont pas un intérêt assez puissant à la conservation de l'ordre social existant » (1). Il est à craindre que leur situation précaire les rende plus aisément corruptibles, et qu'en tout cas, la liberté de leur vote soit compromise par l'intervention d'influences disposant sur eux des puissants moyens d'action.

On voit qu'il s'agit ici, non de réserver le privilège de l'électorat à une aristocratie de riches, mais seulement d'exclure cette classe trop nombreuse dont l'existence est dominée par le souci du pain quotidien, et à laquelle pensait Montesquieu, lorsqu'il disait : « Tous les citoyens... doivent avoir le droit de donner leur voix pour le représentant, *excepté ceux qui sont dans un tel état de bassesse qu'ils sont réputés n'avoir point de volonté propre* » (2). Cette idée a inspiré dans une large mesure les législateurs de la période révolutionnaire.

(1) Barnave. — Discours déjà cité du 11 août 1791.

(2) *Esprit des lois*, liv. XI, chap. VI.

II

C'est par le Décret du 22 septembre 1789 que l'Assemblée Constituante réglementa pour la première fois le suffrage politique (1). Le système adopté s'inspirait visiblement des précédents de l'ancien droit, et plus particulièrement du *Règlement* du 24 janvier 1789, pour l'élection des députés du Tiers État aux États Généraux.

L'Assemblée n'admit ni le suffrage direct, ni le suffrage universel. Elle divisa les citoyens français en citoyens *actifs*, possédant seuls l'exercice des droits politiques, et citoyens *passifs*, ayant simplement la jouissance des droits civils. Pour être citoyen actif, il fallait, entre autres conditions, payer dans un lieu quelconque du royaume une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail. La filiation de cette disposition était attestée par le mode même du calcul de l'imposition exigée, car c'était précisément en valeur de journées de travail qu'était calculée la taille d'industrie et la capitation des artisans, laboureurs et manouvriers sous l'ancien régime (2).

Dans l'esprit de l'Assemblée, cette exigence du paiement d'une certaine contribution avait pour but d'éloigner des assemblées primaires « les mendiants... qui ne payent pas de tribut à l'État ». On estimait que l'exclusion des

(1) En ce qui concerne l'histoire de notre droit électoral, voy. *Les Élections législatives en France depuis 1789*, 1 vol. par M. Georges-Denis Weil (1895).

(2) Voy. d'Arbois de Jubainville, *l'Administration des Intendants*, pp. 31 à 47 (cité par Esmein, *Droit const.*, p. 204).

pauvres non indigents ne serait qu'accidentelle » et deviendrait « un objet d'émulation pour les artisans » (1).

Tous les citoyens actifs se réunissaient en assemblées primaires par canton, et nommaient au scrutin de liste des *électeurs*, à raison d'un électeur par cent citoyens actifs. Pour être *électeur*, il fallait payer une contribution directe s'élevant au moins à la valeur locale de dix journées de travail. Les citoyens ainsi désignés formaient les assemblées électorales qui choisissaient les représentants. L'éligibilité de ces derniers était subordonnée au paiement d'une contribution directe égale à la valeur d'un marc d'argent (environ 54 francs) et à la possession d'une propriété foncière quelconque.

La loi aboutissait presque au suffrage universel en ce qui concerne les membres des assemblées primaires, dont le nombre est évalué à 4.298.360 par le Décret des 28-29 mai 1791, relatif à la convocation de la première législature (2).

(1) Discours de M. Desmeuniers (séance du 22 octobre 1789, Réimpr. de l'Ancien Moniteur, t. II, p. 92). — Un autre député, M. Dupont, disait au cours de la même séance : « Les affaires d'administration concernent les propriétés... Nul n'y a intérêt que celui qui est propriétaire... Les propriétaires seuls peuvent être électeurs... »

(2) C'était un peu moins du cinquième de la population totale, évaluée à cette époque à environ vingt-quatre millions d'habitants. (Actuellement, la France compte un nombre d'électeurs inscrits qui est sensiblement supérieur au quart de la population totale.)

Marat avait donc tort de prétendre, au cours d'un écrit intitulé : *Supplique de 18 millions d'infortunés privés de leurs droits de citoyens actifs*, qu' « imposer à la valeur de trois journées les citoyens actifs, c'était rayer de leur nombre les trois quarts des habitants du royaume et remplacer l'aristocratie des nobles par l'aristocratie des riches ».

C'était là, on le voit, un système assez démocratique, étant donné surtout que la pratique du mandat impératif permettait aux électeurs du premier degré d'exercer sur le résultat final des élections une influence décisive, qui, si la loi se fût maintenue quelques années sans altérations, eût sans doute abouti à amoindrir beaucoup les assemblées du second degré. Mais si, en droit, l'accès de ces dernières se trouvait ouvert aux citoyens de condition modeste, un triage s'opérait, grâce aux règlements et usages de l'élection. Les électeurs du second degré restaient réunis parfois des semaines entières au chef-lieu : la possibilité d'une aussi longue interruption de travail supposait une large aisance et une situation indépendante.

Après l'élection de l'Assemblée législative (qui eut lieu sous l'empire du décret du 22 décembre 1789), la Constituante, non encore dissoute, remania, pour lui donner une place dans la Constitution des 3-14 septembre 1791, le régime électoral qu'elle avait elle-même institué.

Les assemblées primaires furent maintenues sans changement. Mais deux modifications importantes intervinrent en ce qui concernait les conditions de l'électorat (du second degré) et de l'éligibilité.

Le cens d'un marc d'argent imposé aux éligibles, et qui avait précédemment soulevé de si vives critiques (1) était

(1) Voy. sur ce point Camille Desmoulins (nº 3 des *Révolutions de France et de Brabant*) : « Pour faire sentir toute l'absurdité de ce décret, il suffit de dire que J.-J. Rousseau, Corneille, Mably, n'auraient pas été éligibles... Que voulez-vous dire avec ce mot de citoyen actif tant répété ? Les citoyens actifs, ce sont ceux qui ont pris la Bastille... »

supprimé. « Tous les citoyens, quel que fût leur état, profession ou contribution », pouvaient désormais être élus représentants de la nation (1). En revanche, et comme contre-partie de cette concession à l'esprit démocratique, le recrutement du second degré de l'électorat se trouvait fort rétréci : tandis qu'auparavant il suffisait, pour y être admis, de payer une contribution directe égale à la valeur locale de dix journées de travail, il fallait désormais être propriétaire, usufruitier, locataire ou métayer d'un bien dont le revenu devait atteindre, suivant les cas, la valeur de cent, cent cinquante, deux cents ou quatre cents journées de travail (2).

Ainsi, alors que l'on continuait à n'écarter des Assemblées primaires que les citoyens ne payant pas une contribution égale à la valeur de trois journées, — c'est-à-dire ne supportant en rien le poids des charges publiques — on exigeait des électeurs du second degré un cens élevé, qui ne pouvait être, et n'était en réalité, considéré que comme le signe d'un certain degré de richesse. Du reste, plusieurs orateurs indiquèrent nettement la nécessité de n'admettre au second degré de l'électorat que des citoyens choisis « entre l'extrême pauvreté et l'excessive opulence », c'est-à-dire appartenant à la classe moyenne et aisée (3).

(1) Tit. III, chap. I, sect. 3, art. 3.

(2) Tit. III, chap. I, sect. 2, art. 7.

(3) Voy. le discours déjà cité de Barnave (séance du 11 août 1791) : « Je dis que du moment que l'électeur n'a pas la somme de propriété suffisante pour se passer de travail pendant un certain temps et pour faire les frais de son transport dans le lieu de l'élection, il faut qu'il arrive de ces trois choses l'une : ou qu'il s'abstienne de l'élection, ou qu'il soit payé par l'État, ou bien enfin qu'il soit payé par celui qui veut être élu. » Et l'orateur poursuivait en constatant qu'un

Le système consistait donc à superposer deux formes de cens : cens faible considéré comme signe d'une contribution aux charges publiques, cens élevé, pris comme signe d'une certaine fortune. Il est probable que, si la Constitution de 1791 eût duré, l'un des deux types eût tendu à annihiler l'autre. Mais un courant irrésistible les absorba bientôt tous les deux.

Après la journée du 10 août, l'Assemblée législative, ne se jugeant plus suffisamment investie, convoqua le peuple pour nommer une Convention nationale. Mais considérant qu'elle n'avait pas le droit de soumettre à des règles impératives l'exercice de la souveraineté du peuple dans une circonstance aussi importante, elle se borna à « inviter » les citoyens à se conformer aux modifications apportées par ce Décret du 11-12 août 1792 aux dispositions de la Constitution de 1791, jugée caduque dans son ensemble.

Tout en maintenant le suffrage indirect à deux degrés, l'Assemblée supprimait « la distinction des Français en citoyens actifs et non actifs » (art. 2). Ce qui revenait à dire que tous les citoyens devant concourir au nouveau pacte social, il n'y avait plus aucune condition de cens pour l'admission dans les assemblées primaires. Il en était de même pour les électeurs (du second degré) et pour l'éligibilité des représentants. Le décret laissait cependant subsister un vestige du cens précédemment exigé : il fallait, pour être électeur de l'un ou l'autre degré, « vivre de son revenu ou de son travail et n'être pas en état de domesticité » (art. 2). Mais c'était bien, en fait, le suffrage univer-

cens trop faible, loin de favoriser les agriculteurs ou les artisans, amenait l'envahissement des assemblées du second degré par « des journalistes et des libellistes... animés pour l'intrigue ».

sel, à part toutefois l'exclusion des mendiants, et celle des domestiques, qui, par une sorte de raffinement de l'esprit démocratique, fut maintenue dans toutes les constitutions et lois de la période révolutionnaire, dans le but de retirer aux grandes familles un moyen d'influence politique.

La Constitution du 24 juin 1793 fit un pas de plus et établit le suffrage universel sous sa forme la plus absolue. Non seulement toute condition de cens demeurait abolie, mais le suffrage à deux degrés lui-même disparaissait. Le peuple, réuni en assemblées primaires de canton, nommait directement ses députés (art. 8). Mais les Décrets des 19 vendémiaire et 14 frimaire an II ayant établi le gouvernement révolutionnaire, la Constitution de 1793, avant d'être entrée en vigueur, fut remplacée par la Constitution de l'an III. Par suite, ses dispositions, semblables en cela aux dispositions de la Constitution de 1791 en matière électorale, présentent un intérêt purement théorique.

La Constitution du 5 fructidor an III, œuvre de la réaction thermidorienne, marqua un retour aux principes moins démocratiques qui avaient inspiré l'Assemblée Constituante. Elle rétablit le suffrage restreint et indirect : il y eut de nouveau deux catégories d'électeurs payant un cens. Il est vrai qu'au moins pour le degré inférieur de l'électorat, ce cens se trouvait réduit au taux le plus bas : aux termes de l'art. 8, il suffisait, en effet, pour être membre des assemblées primaires, de payer une contribution directe quelconque, si faible qu'en fût la quotité. Cette combinaison était plus large dans ses termes que celle de la Constitution de 1791, puisqu'elle n'exigeait plus la valeur minimum de trois journées de travail. Mais c'était là surtout une question de mots, sans doute peu importante dans

la pratique. En ce qui concerne l'électorat (du second degré) et l'éligibité, le législateur reprenait presque textuellement les dispositions de la Constitution de 1791.

La Constitution de l'an III a été, dans notre pays, la dernière où ait figuré la combinaison des deux formes de cens juxtaposées. Elle fut abolie par le coup d'État du 18 brumaire, mais avec elle, ce fut la réalité même du régime représentatif qui disparut pour un temps de notre droit public. « Depuis 1789, dit M. Esmein, le grand ressort politique avait été le principe électif; on l'avait introduit partout, non seulement dans le gouvernement, mais aussi dans l'administration, dans l'organisation judiciaire, et momentanément dans l'armée. Dans la lutte ardente des partis, il avait été bientôt faussé et énervé, et par une réaction presque fatale, il allait maintenant faire place à l'action d'un pouvoir exécutif indépendant et très fort... (1) ». En effet, bien qu'elle s'assignât ouvertement pour but de sauvegarder le principe électif, la Constitution du 22 frimaire an VIII réussissait à rendre son application illusoire, grâce à un mécanisme assez ingénieusement combiné pour équivaloir, en fait, à la suppression de ce suffrage universel dont l'apparence était pourtant conservée. Toute condition de cens se trouvait supprimée. Mais la Constitution, substituant au droit d'élection un simple droit de présentation, conférait aux assemblées électorales de canton, d'arrondissement et de département le seul pouvoir de dresser des « listes de confiance », sur lesquelles les Consuls et le Sénat faisaient des choix définitifs.

Le Sénatus-Consulte du 16 thermidor an X modifia

(1) *Droit Const.*, p. 208.

quelque peu le système sans en changer l'esprit. Les assemblées cantonales, ouvertes à tous les citoyens résidant dans le canton, nommaient des collèges d'arrondissement (à raison d'un membre par 500 habitants) et des collèges de département (à raison d'un membre par 1.000 habitants), qui présentaient chacun deux candidats pour former la liste sur laquelle le Sénat nommait les députés. Les membres des collèges d'arrondissement et de département étaient à vie, avec cette aggravation, pour ces derniers, qu'ils devaient être choisis parmi les 600 plus imposés du département (1). Le premier Consul avait le droit d'ajouter, de sa propre autorité, à chaque collège, un certain nombre d'électeurs pris dans certaines catégories.

Cette législation qui assurait au pouvoir exécutif une si complète prépondérance (2), demeura en vigueur jusqu'à la chute de l'Empire. Nous y retrouvons, sous une forme indirecte, une condition de cens plus restrictive qu'aucune de celles qui avaient jusqu'alors trouvé place dans notre

(1) Un mot de Napoléon, cité par Fontanes à la Chambre des Pairs, en 1819, précise le but de cette disposition. Comme on voulait détourner l'Empereur de maintenir ce privilège des six cents plus imposés, il répondit : « Ces hommes-là, dites-vous, sont grands propriétaires. Ils ne veulent donc pas que le sol tremble. C'est leur intérêt et le mien. »

(2) On alla jusqu'à omettre, dans la pratique, le simulacre d'élection qu'avait institué la Constitution : M. Weil cite (*op. cit.*, p. 58) sept sénatus-consultes qui, à partir de 1806, nommèrent de véritables « fournées » de membres du Corps Législatif, sans aucune présentation préalable par les collèges électoraux. Il est vrai que les départements que les députés ainsi nommés étaient censés représentés, étaient des pays récemment annexés.

droit électoral. Dans l'obligation de recruter les membres des collèges de département parmi les 600 plus imposés, s'accuse nettement, pour la première fois, le parti pris de réserver aux riches une place privilégiée dans le corps politique.

III

En résumé, l'examen de la législation révolutionnaire nous a montré le conflit de plusieurs opinions, ou du moins la lutte de tendances différentes, en ce qui concerne l'exercice du suffrage politique.

L'Assemblée Constituante, imbue des anciennes traditions des élections aux États Généraux, dominée par l'influence de Montesquieu et ayant sous les yeux l'exemple des institutions anglaises, avait pensé que les contribuables devaient seuls être électeurs, — le paiement d'un impôt direct étant pour eux un avertissement salutaire de ne pas se désintéresser des affaires de l'État. La faible quotité de trois journées de travail suffisait à prouver que la condition de cens, abstraction faite du degré d'aisance ou de richesse, était simplement indicative d'une participation aux charges publiques. On se rapprochait beaucoup de la taxe de vote (*poll tax*) qui subsiste encore, à l'heure actuelle, dans plusieurs États des États-Unis d'Amérique, et que, dans la pratique, les partis ont coutume de payer pour les indigents qu'ils veulent attirer à eux (1).

(1) Cette ressemblance devait encore être accentuée par la Constitution de l'an III, dont l'art. 304 autorisait les citoyens qui n'avaient

Pénétrée des théories du *Contrat social*, la majorité de la Convention (au moins jusqu'au 9 thermidor) trouva contraire à l'égalité voulue par la nature et aux « droits de l'humanité » de refuser à certains citoyens l'exercice des droits politiques. Il était logique, dès lors, qu'elle instituât le suffrage universel direct.

Cependant, une troisième conception tendait à faire considérer le cens, non plus comme la preuve d'une contribution, mais comme le signe d'un certain degré de richesse, jugé nécessaire pour garantir la capacité intellectuelle, l'indépendance, et pour tout dire, l'esprit conservateur de l'électeur.

On a souvent cité, mais nous croyons devoir reproduire, tant elles sont significatives, les paroles de Boissy d'Anglas soutenant l'idée d'un cens pour les électeurs du second degré et pour les éligibles :

« Nous devons être gouvernés par les meilleurs; les meilleurs sont les plus instruits et les plus intéressés au maintien des lois ; or, à bien peu d'exceptions près, vous ne trouverez de pareils hommes que parmi ceux qui, possédant une propriété, sont attachés au pays qui la contient, aux lois qui la protègent, à la tranquillité qui la conserve, et qui doivent à cette propriété et à l'aisance qu'elle donne l'éducation qui les a rendus propres à discuter avec sagacité et justesse les avantages et les inconvénients des

pas été inscrits au rôle des contributions directes à aller s'inscrire de leur propre initiative « pour une contribution égale à la valeur locale de trois journées de travail ». Le caractère de taxe de vote est ici nettement accusé, puisque, loin d'être le signe d'une propriété, le cens payé dans ces conditions est, en réalité, une contribution volontaire.

lois qui fixent le sort de leur patrie. L'homme sans propriété, au contraire, a besoin d'un effort constant de vertu pour s'intéresser à l'ordre qui ne lui conserve rien, et pour s'opposer aux mouvements qui lui donnent quelques espérances : il lui faut supposer des combinaisons bien fines et bien profondes pour qu'il préfère le bien réel au bien apparent, l'intérêt de l'avenir à celui du jour... » (1).

Déjà expérimentée par les Constitutions de 1791 et de l'an III, en ce qui concerne l'électorat du second degré, cette idée avait trouvé une application encore plus caractéristique dans les collèges de département du Consulat et de l'Empire. Il lui était réservé d'être développée, dans un avenir prochain, au point d'aboutir au système étroitement oligarchique qui, faisant de la propriété la véritable base du droit de suffrage, se maintînt en France de 1814 à 1848.

SECTION DEUXIÈME

LE RÉGIME CENSITAIRE PROPREMENT DIT

A la société démocratique issue de la Révolution et à l'administration centralisée créée par Napoléon, la Charte Constitutionnelle de 1814 superposait une organisation politique imitée de l'Angleterre. Toutefois, en instituant à côté du pouvoir royal et de la Chambre des Pairs héréditaires, une Chambre des Députés élue, la Charte « octroyée »

(1) Rapport sur le projet de Constitution, présenté à la Convention dans la séance du 5 messidor an III.

indiquait clairement, par son titre même et par la formule de promulgation, que loin d'impliquer une adhésion au principe de la souveraineté nationale, elle devait être considérée comme une concession librement consentie par le roi dans la plénitude de son pouvoir propre.

Dès l'origine du nouveau régime, « ce ne fut pas seulement entre des partis politiques, mais entre des classes rivales que la lutte recommença, comme elle avait éclaté en 1789. » On vit alors éclater « toutes les passions, bonnes ou mauvaises, de l'ancien régime, contre toutes les œuvres, bonnes ou mauvaises, de la Révolution » (1). Les ultra-royalistes, ou comme on disait alors : les *ultras*, réclamaient un retour aussi complet que possible à l'état de choses antérieur à 1789. Mais une tendance contraire ne tarda pas à se faire jour dans l'opinion. Plus dociles à la leçon des faits accomplis, bon nombre d'esprits modérés, s'inspirant des visées pacificatrices de la Charte, comprirent le danger qu'il y aurait pour la monarchie à vouloir remettre en question les résultats essentiels et indestructibles de la Révolution française. Ils reconnurent la nécessité d'un compromis qui, réconciliant la vieille France avec la nouvelle, emprunterait aux principes et aux institutions de l'une et de l'autre ce qu'ils pouvaient renfermer d'éléments compatibles. De cette préoccupation naquit l'école doctrinaire, dont Royer-Collard et Guizot devaient être les plus illustres représentants. Par ces derniers, le régime censitaire fut préconisé comme étant, de tous les systèmes électoraux, à la fois le plus rationnel et le seul qui pût s'adapter aux institutions de la monarchie constitutionnelle. L'école libérale, dont Benjamin Constant était

(1) Guizot, *Mémoires*, t. I, p. 110.

alors le chef, se trouvait en désaccord avec l'école doctrinaire sur plusieurs points essentiels : mais des raisons différentes ne l'en amenaient pas moins à des conclusions analogues sur la question qui nous occupe.

§ 1. — Les théories du régime censitaire (1).

I

Royer-Collard, ne séparant pas ce qu'il appelle « le dogme fatal de la souveraineté du peuple » (2) des souvenirs les plus redoutables de la Révolution, l'écarte nettement dans son principe : « le privilège, le pouvoir absolu, la souveraineté du peuple, dit-il, c'est, sous des formes diverses et plus ou moins malheureuses, l'empire de la force sur la terre » (3). La souveraineté du peuple repose sur une fausse conception de la nature et de la société. Cette dernière n'est pas « un rassemblement numérique d'individus et de volontés » et se compose, en réalité, d'intérêts divers dont la représentation sera d'autant mieux

(1) Voy. Henry Michel, *L'Idée de l'État*, Liv., III, chap. II.

(2) Cité par M. de Barante, *Vie de Royer-Collard*, t. II, p. 290. (C'est à cet ouvrage que nous emprunterons la plupart de nos citations des discours de Royer-Collard).

« Il est impossible, lorsqu'on étudie Royer-Collard, dit M. H. Michel, d'isoler sa philosophie politique des événements de sa vie. Outre que sa philosophie politique est tout entière contenue dans des discours qui sont des actes, la haine de la Convention et de son despotisme, dont il a senti les effets, lui dicte toutes ses solutions. » (H. Michel *loc. cit.*, p. 292).

(3) Barante, t. II, p. 33.

assurée qu'un certain nombre de pouvoirs, différents d'origine et de caractère, concourront à la direction des affaires publiques. Le gouvernement n'est donc qu'une manifestation de la force, s'il représente les personnes. Il est « la justice, s'il représente les droits et les intérêts... Ce n'est même qu'à cette condition qu'il est parfaitement légitime » (1). Là est justement la différence de la souveraineté du peuple « à la souveraineté constituée des gouvernements libres : dans la première, il n'y a que des personnes, et des volontés ; dans l'autre, il n'y a que des droits et des intérêts » (2).

Repoussant le principe de la souveraineté du peuple, Royer-Collard n'en admet pas davantage l'application. Il ne considère pas l'élection des députés comme « l'exercice d'un droit national, d'un droit populaire, inhérent à la nature de la société politique », mais comme « le moyen le plus convenable... de former et de composer la Chambre, relativement à la destination qui lui est assignée dans le gouvernement de l'État » (3). Bien loin que ce soit la Chambre qui dérive du droit qu'aurait la nation d'élire des mandataires, c'est au contraire l'élection qui dérive de l'existence constitutionnelle de la Chambre : « Elle en est une suite et une conséquence, et, sous ce rapport, on peut dire qu'elle est *accidentelle.* » C'est ainsi que Royer-

(1) *Ibid*, t. II, pp. 32-36. « Si votre gouvernement avait la prétention de représenter les personnes, disait Royer-Collard (dans un discours prononcé à la Chambre des Députés, en 1820), il serait grandement en défaut, puisque la très grande majorité des personnes, n'y concourant pas, ne serait pas représentée. Mais il n'est pas en défaut, si tous les intérêts y sont. »

(2) *Ibid*. t. II, p. 18.

(3) *Ibid*., t. II, p. 225.

Collard considère que, dans le régime de la Restauration, l'élection des députés est bien plus « un fait créé par la Charte relativement à la Chambre » qu'un « droit antérieur à l'une et à l'autre » (1).

Par suite, les électeurs tenant leur droit de la Charte, ne sont en réalité que des *fonctionnaires* institués par elle, et dont la fonction consiste à choisir les députés (2), qui sont eux-mêmes des fonctionnaires bien plus que des représentants. « Avant l'élection des députés, le roi et les pairs sont là ; » — le roi surtout, qui a donné la Charte dont la Chambre est née. Ainsi donc, par les mots de gouvernement représentatif, nous ne devons entendre rien de plus qu'un « pouvoir électif *concourant avec des pouvoirs héréditaires* à la formation de la loi et à la direction des affaires publiques » (3).

Royer-Collard semble admettre, au moins implicitement, que si la Chambre élective était l'organe des opinions, si elle « représentait » les personnes, on devrait accorder, en principe, la capacité politique à tous les citoyens. Mais la Chambre, nous le savons, n'est à ses yeux que l'organe des intérêts (4). Dès lors, celui-là seul qui

(1) *Ibid.*, t. II, p. 225.

(2) *Ibid.*, t. II, pp. 271 et 275 : « L'électeur exerce, non pas un droit, mais une fonction, et pour la confier, il faut savoir ou du moins présumer qu'il s'en acquittera avec connaissance et libre arbitre. »

(3) Discours à la Chambre des Députés le 17 mai 1820. *Ibid.*, t. II, p. 19.

(4) Nous évitons à dessein de dire : la *représentation des intérêts* (ce qui serait peut-être plus conforme à la terminologie de Royer-Collard) pour prévenir toute confusion avec le sens très différent que cette expression a pris dans le droit politique contemporain.

paraît propre à ménager ces intérêts et à les défendre est capable de remplir la fonction d'électeur. Un certain degré de richesse fournit cette présomption d'un jugement libre et éclairé, présomption qui, partout où elle se rencontre, « déclare l'aptitude personnelle ». Or, cette aptitude n'est pas seulement « le fondement unique du droit ; elle est le droit lui-même » (1).

On se trompe d'ailleurs en considérant le grand nombre des électeurs comme nécessaire à la vérité du gouvernement représentatif, parce que, dira plus tard Guizot, « la similitude des intérêts s'allie aujourd'hui, chez nous, à la diversité des professions et à l'inégalité des conditions» (2). Il n'est pas à craindre qu'il y ait, avec le régime censitaire, « un seul intérêt qui ne soit pas véritablement représenté », car c'est dans la classe moyenne elle-même que tous les intérêts trouvent leur représentation naturelle. En effet, l'électeur censitaire « élevé au dessus des passions antisociales de la multitude... représente tout ce qu'elle a d'intérêts légitimes ; mais il le fait *plus fidèlement qu'elle ne pourrait le faire elle-même* » (3). Également éloigné de la passion dominatrice qui caractérise l'aristocratie, de l'ignorance et de l'indiscipline qui sont les défauts du peuple, il possède donc le maximum d'aptitude à remplir la fonction qui lui est confiée.

Restreindre la capacité politique à la classe moyenne, c'est donc, pour Royer-Collard, assurer le règne de la raison politique, en barrant la voie à cette démocratie « qui est, de sa nature, violente, guerrière, banquerou-

(1) *Ibid.*, t. I, p. 290.

(2) Guizot, *Mémoires*, t. VI, p 374.

(3) Cité par Barante, *loc. cit.*, t. II, p. 36.

tière », et vers laquelle on ne doit pas faire un pas « sans dire un long adieu à la liberté, à l'ordre, à la paix, au crédit, à la prospérité » (1).

II

Ce dernier point de vue fut précisé et complété ultérieurement, notamment par Guizot, — et toujours en vue de placer le pouvoir politique « dans la région où dominent naturellement, avec indépendance et lumières, les intérêts conservateurs de l'ordre social ». Après 1830, surtout, les défenseurs du régime censitaire substituent volontiers à la théorie de l'électeur-fonctionnaire (qui ne concordait plus avec les idées politiques mises en honneur par la Révolution de Juillet) la théorie nouvelle de la « souveraineté de la raison » (2) présentée comme un moyen terme entre le droit divin et la souveraineté-populaire.

— Le respect de la justice et de la vérité, disait-on, ne s'impose pas moins, comme règle d'action, aux peuples qu'aux individus. Si l'on admet que tous les hommes possèdent à un degré suffisant la faculté qui permet de

(1) *Ibid.*, t. II, p. 469. (Disc. prononcé par Royer-Collard, en 1831, dans la discussion sur l'hérédité de la pairie.)

(2) Voy. Guizot : *Du Gouvernement représentatif de la France depuis la Restauration* (pp. 201 et suiv.) ; Foucart, *Éléments de droit public et administratif* (3 vol. Paris, mai 1843), t. I, introd. § II ; Dupont-White, Préface de la traduction du *Gouvernement représentatif*, de Stuart Mill, (1862), pp. 29 et 44 ; H. Michel, l'*Idée de l'État*, p. 295.

discerner la justice et la vérité, — c'est-à-dire la Raison, — on se trouve logiquement amené à conclure au suffrage universel. Or, ce système part d'un principe faux, car il suppose entre tous les hommes, dans l'ordre naturel, une égalité absolue qu'il prétend reproduire dans l'ordre politique. Tous les hommes ont bien reçu de la nature un droit égal à la vie et au libre exercice de leurs facultés ; mais ce droit ne pourra être efficacement sanctionné par les lois qu'autant que les hommes qui participent au pouvoir législatif auront l'intelligence des questions sociales et la volonté de les résoudre dans le sens de la justice. Il ne s'agit plus maintenant que de se demander si ces conditions de capacité se rencontrent à un degré suffisant chez tous les individus. La réponse est et sera toujours négative, non seulement en ce qui concerne les femmes et les mineurs, mais aussi, — dans une société développée et dont les intérêts sont complexes, — par rapport à de nombreuses catégories d'adultes. Lors donc qu'il y a, entre la difficulté des affaires et la capacité des individus une disproportion évidente, l'égalité des droits politiques serait en contradiction avec l'inégalité des intelligences, et se trouverait directement opposée au but de la société. En pratique, du reste, toutes les législations, et celles-là même qui ont pour base le principe de la souveraineté nationale, ont opéré de ce chef des éliminations qui ne sont que la mise en œuvre plus ou moins heureuse du principe de la souveraineté de l'intelligence ou de la raison.

La souveraineté de la raison est donc incompatible avec la souveraineté populaire. Elle n'est pas plus aisément conciliable avec le droit divin, car si la justice et la vérité ne sont pas le fait de tous, il n'y a de même « au-

cune corrélation intime et nécessaire » entre elles et le fait d'être l'héritier présomptif de la Couronne.

Le gouvernement de tous et le gouvernement d'un seul une fois écartés, reste un seul moyen d'assurer la souveraineté de la raison : c'est d'établir le *gouvernement des meilleurs*, et pour cela, de déterminer les procédés permettant de reconnaître et d'instituer une « élite politique » à laquelle on confiera le pouvoir. « Cela veut dire, mis en œuvre, et traduit en lois, que certains auront le droit, en vertu de leur mérite présumé, d'élire le législateur ou même d'être élu législateur... En deux mots, suffrage restreint, cens électoral, cens d'éligibilité, tel est le mécanisme qui découle des principes ci-dessus (1) ».

Guizot justifiait aussi le régime censitaire par un autre ordre de considérations. Il distinguait deux sortes de droits : d'une part, des droits permanents et universels, comme le droit à la liberté, à l'égalité civile, à la propriété, que tout individu possède par cela seul qu'il est homme ; de l'autre, des droits, « qui sont tous contenus dans le droit de suffrage... droits variables », en ce sens que l'homme peut « sans que la raison ni la justice en soient offensées, faire partir d'une société où il ne les possède point » (2). Tandis que la protection des droits civils (ou droits naturels) est le but de la société, le droit de suffrage n'est qu'un moyen d'atteindre ce but : « *Il n'est pas inhérent à la qualité d'homme* ; il est subordonné à la qualité des individus, naît avec elle, se légitime avec elle (3). » Ce

(1) Dupont-White, *loc. cit.*, p. 29.

(2) Guizot, *Revue française* (cité par Foucart, t. I, p. 14).

(3) Id. *Gouvernement de la France depuis la Restauration*, p. 18.

n'est donc violer aucun droit naturel que de restreindre l'attribution de l'électorat à certaines catégories. C'est simplement tenir compte « des inégalités qu'il plaît à la Providence d'établir entre les hommes ».

En somme, les théories que nous venons d'examiner semblent avoir eu pour objet (et tel était, en tout cas, l'effet de leur application), d'enlever à la masse de la nation tout moyen légal de participer à la conduite de ses destinées. La théorie de l'électeur-fonctionnaire, aussi bien que la théorie de la souveraineté de la raison et la distinction des droits naturels et des droits politiques, n'ont été, en réalité, que la systématisation des idées directrices dont s'étaient inspirés les rédacteurs de la Charte de 1814. Leur pauvreté doctrinale n'a rien qui surprenne, si l'on considère que Royer-Collard et Guizot, placés à égale distance des partis extrêmes, dont les excès leur semblaient également redoutables, cherchaient à justifier les états de fait créés en France par les révolutions, désireux par dessus tout de réaliser un compromis entre des principes opposés.

III

Les doctrinaires se bornaient « à considérer la royauté française telle que les siècles l'ont faite » et, en théorie comme en pratique, maintenaient au prince la part la plus considérable du pouvoir souverain. Benjamin Constant, au contraire, tout en dénonçant les conséquences fâcheuses de la souveraineté du peuple et en s'efforçant d'en prévenir les abus, laisse subsister le principe. Il admet que, depuis la Révolution française, « l'universalité des citoyens est le souverain, en ce sens que nul individu, nulle frac-

tion, nulle association partielle ne peut s'arroger la souveraineté, si elle ne lui a pas été déléguée (1) ». En conséquence, le roi ne possède du pouvoir souverain que la part qui lui en a été déléguée par le peuple. Aux Chambres et aux ministres incombe la mission de faire les lois et de pourvoir à leur exécution. Le prince est, par essence, « un être à part, supérieur aux diversités des opinions, n'ayant d'autre intérêt que le maintien de l'ordre et de la liberté » (2). Il doit se contenter d'être une sorte d'arbitre et n'user de ses prérogatives que pour assurer la bonne entente des autres pouvoirs. En un mot, comme on le dira plus tard, il « règne et ne gouverne pas ».

Le droit d'être représenté et de concourir au choix de ses représentants est le principal avantage « que la liberté procure au peuple chez les modernes ». Mais la souveraineté ainsi déléguée se trouve limitée par les droits naturels de chaque individu, droits « indépendants de toute autorité sociale ou politique » (3). Les pouvoirs constitués deviendraient illégitimes s'ils empiétaient sur ces droits inviolables dont le respect s'impose à eux. Il n'est donc pas à craindre qu'ils soient jamais oppressifs.

Benjamin Constant ne considère plus l'électeur comme un « fonctionnaire », puisqu'il reconnaît que la souveraineté réside dans le peuple. Mais il continue à en faire un privilégié (4). Il constate, d'abord, qu'en tout temps et dans tout pays, on a toujours pensé que « pour être membre d'une association, il faut avoir *un certain degré de*

(1) *Principes de politique*, t. I, p. 9.
(2) *Ibid.*, t. I, p. 21.
(3) *Ibid.*, t. I, p. 13.
(4) H. Michel, *loc. cit.*, p. 305.

lumières et *un intérêt commun* avec les autres membres de l'association ». La nation n'étant qu'une association plus étendue que les autres, il faut donc exclure de l'électorat tous ceux qui ne rempliront pas l'une ou l'autre de ces deux conditions : par exemple, les étrangers résidant sur le sol, qui ne sont pas « membres de l'association », et les enfants, qui, bien que « membres de l'association », ne possèdent pas le « degré de lumières » jugé nécessaire. On écartera de même les ouvriers, qui « privés de tout moyen de s'instruire, peuvent, avec les intentions les plus pures, faire porter à l'État la peine de leurs inévitables erreurs ». Tout en protégeant leurs intérêts, il faut éviter « de les transporter dans une sphère nouvelle, où leur destinée ne les appelle pas, où leur concours est inutile, où leurs passions seraient menaçantes et leur ignorance dangereuse ».

Dans l'impossibilité où l'on se trouve de reconnaître si chaque individu pris à part réalise les conditions exigées, il convient de faire choix d'un *signe* à l'aide duquel on acquerra une présomption, à défaut de certitude. Ce signe, ce sera la propriété, car « la propriété seule... assure le loisir indispensable à l'acquisition des lumières, à la rectitude du jugement ». Donc, elle seule, « rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques » (1).

(1) *Principes de politique*, t. I, pp. 54 et 59. — « Il me semble, dira plus tard Dupont-White (*loc. cit.*, p. 34), qu'il y a une attraction invincible entre ces deux termes : souveraineté et propriété. Je ne sais pourquoi ce vers de Corneille me revient à l'esprit :

« Il est des nœuds secrets, de douces sympathies... »

N'y a-t-il pas quelque chose comme cela pour entraîner le pouvoir vers la richesse ? Cette annexion semble écrite... »

Mais il ne suffit pas, comme dans un système précédemment exposé, de posséder une propriété quelconque, si petite soit-elle. Le but poursuivi est de s'assurer, non plus que le citoyen supporte sa part des charges publiques, mais que, par sa situation, il se trouve en mesure d'acquérir l'indépendance et les lumières jugées nécessaires. Or, « quiconque n'a pas *en revenu territorial*... la somme suffisante pour exister pendant l'année, sans être tenu de travailler, n'est pas entièrement propriétaire... Il se retrouve, quant à la portion de propriété qui lui manque, dans la classe des salariés ». Par suite, « celui qui possède le revenu nécessaire pour exister indépendamment de toute volonté étrangère, peut seul exercer le droit de cité. *Une condition de propriété inférieure est illusoire, une condition de propriété plus élevée est injuste.* »

Benjamin Constant n'exige pas la condition de propriété pour cette seule raison qu'elle assure le loisir nécessaire à qui veut s'instruire. La preuve en est que s'il assimile à la propriété foncière la propriété industrielle et les fermages d'un revenu suffisant, il écarte résolument la « propriété intellectuelle », c'est-à-dire les carrières libérales. C'est qu'à ses yeux, les professions intellectuelles, quand elles ne sont pas réunies à la propriété, risquent de fausser le jugement, en faisant dédaigner les considérations pratiques : « Chaque science, dit-il, donne à l'esprit de celui qui la cultive une direction exclusive qui devient dangereuse dans les affaires politiques, à moins qu'elle ne soit contrebalancée. Or, le contre-poids ne peut se trouver que dans la propriété. Elle seule établit entre les hommes des liens uniformes. Elle les met en garde contre le sacrifice imprudent du bonheur et de la tranquillité des autres, en enveloppant dans ce sacrifice leur propre bien-

être, et en les obligeant à calculer pour eux-mêmes. Elle les fait descendre du haut des théories chimériques et des exagérations inapplicables, en établissant, entre eux et le reste des membres de l'association, des relations nombreuses et des intérêts communs (1). »

La propriété intellectuelle présente encore cet inconvénient d'être malaisée à déterminer : tout le monde s'en arrogera le bénéfice, si on la place dans l'opinion que chaque individu a de lui-même ; au contraire, de rares élus en seront seuls favorisés, si on remet à l'opinion publique le soin d'en décider (2).

On n'a pas à craindre, en restreignant l'électorat politique à la classe des propriétaires, de léser les intérêts des non-propriétaires. En réalité, les intérêts des uns et des autres sont solidaires. Dans une société « qui mêle et confond de mille manières les propriétaires et les non-propriétaires... l'homme qui travaille n'a pas moins que

(1) *Ibid.*, t. I, p. 61. — C'est cette idée que le général (plus tard maréchal) Bugeaud exprimait sous une forme imagée, dans un discours qu'il prononçait à la Chambre des Députés, le 7 février 1835 : « C'est parce qu'un homme a de la capacité, disait-il, que, s'il est pauvre, je me méfie de lui.. Je veux, pour que vous veniez porter votre flambeau dans ma grange, que vous y ayez votre blé avec le mien : sans cela je ne le souffrirai pas, car vous pourriez bien y porter l'incendie. Il faut de même que vous ayez un intérêt social pour que vous puissiez concourir au Gouvernement. »

(2) Nous verrons plusieurs orateurs soutenir, au cours des débats de la Loi du 19 avril 1831, que le succès étant la consécration ordinaire du talent, il faudrait faire peu de cas du mérite intellectuel qui ne se traduirait pas, dans une certaine mesure, par l'acquisition de la fortune. « C'est mettre la fortune des empires à la merci d'une sagesse qui a l'étendue d'un champ pour mesure », devait dire Louis Blanc (*Histoire de Dix Ans*, t. V, p. 454).

l'homme qui possède, besoin de repos et de sécurité. » D'ailleurs, les propriétaires « ne sont, de droit et de fait, que les distributeurs des richesses communes entre tous les individus » (1). C'est servir les véritables intérêts des uns et des autres que d'accorder le droit de suffrage aux uns et de le refuser aux autres.

En outre, au point de vue de la conservation de l'ordre social, Benjamin Constant redoute que la concession des droits politiques aux non-propriétaires ne soit « pour eux, une source de corruption, pour l'État une source de désordres ». L'histoire a souvent montré le propriétaire se faisant souverain : mais on pourrait tout aussi bien voir le souverain se faisant propriétaire. Les non-propriétaires sont la majorité : leur conférer le droit de suffrage équivaut donc à leur donner la prépondérance. Suivant qu'ils s'abandonneront à leurs instincts ou subiront l'impulsion des hommes au pouvoir ou des factions, ils seront des instruments d'anarchie ou de tyrannie. Mais dans les deux cas, on peut prévoir qu'« au lieu de suivre la route naturelle, le travail », ils trouveront plus commode d'« envahir la propriété... par cette route irrégulière » que leur ouvre le bulletin de vote (2).

Enfin, une Assemblée représentative, composée de non-

(1) *Principes de Politique*, t. I, p. 54.

(2) Dupont-White écrivait plus tard (*loc. cit.*, p. 34) : « Les masses, dans leur idée de progrès, pourraient en concevoir un qui serait un simple déplacement de l'oppression, infligée désormais aux minorités, tandis qu'elle l'était autrefois aux majorités. Chose nouvelle assurément, et même d'apparence progressive ; mais c'est la justice que nous cherchons. Le nombre a cela de terrible qu'il peut se prendre avec une certaine bonne foi pour la justice même, ce qui est une dépravation inconnue au régime des anciennes monarchies. »

propriétaires, n'inspirerait, — et sans doute ne mériterait — aucune confiance, parce qu'elle aurait des intérêts non conformes à ses devoirs. Or, « une nation présume toujours que des hommes réunis sont guidés par leurs intérêts. Elle se croit sûre que l'amour de l'ordre, de la justice et de la conservation aura la majorité parmi les propriétaires. Ils ne sont donc pas utiles seulement par les qualités qui leur sont propres ; ils le sont encore par les qualités qu'on leur attribue..., et par les préventions favorables qu'ils inspirent (1). »

Bien que Benjamin Constant ait, en somme, abouti aux mêmes conclusions pratiques que Royer-Collard et Guizot, il convient cependant de marquer entre eux d'importantes différences. En formulant ses théories, Royer-Collard avait spécialement en vue les institutions de la Restauration, dont la chute frappa sa doctrine de caducité. Le système de Benjamin Constant, au contraire, s'il a trouvé son application dans le régime de la Monarchie de Juillet, s'appuyait sur des idées rationnelles et avait une portée générale (2). Enfin, tandis que Guizot n'a imaginé la « souveraineté de la raison » que comme un moyen d'écarter le droit divin sans admettre la souveraineté populaire, Benjamin Constant reconnaît pleinement cette dernière (au moins en principe) et semble ne considérer le cens que comme un expédient imposé par les conditions pratiques

(1) *Principes de Politique*, t. I, pp. 55-56.

(2) Il convient de noter que Benjamin Constant a exposé ses idées sous une forme dogmatique, tandis que les opinions politiques de Royer-Collard et de Guizot ne se sont exprimées que dans des discours ou des écrits de circonstances.

du fonctionnement de la souveraineté du peuple. Nous reconnaîtrons nettement son influence dans les travaux préparatoires de la loi du 19 avril 1831.

§ 2. Applications du régime censitaire (1814-1831).

D'après l'article 35 de la Charte de 1814, la Chambre des Députés devait être composée des députés élus par les collèges électoraux, collèges dont les fonctions ne se borneraient plus, comme sous l'Empire, à exercer un simple droit de présentation.

Restaient à déterminer les conditions du suffrage politique, considéré à cette époque comme « un pouvoir dangereux », dont il fallait réserver l'usage à un petit nombre de Français. « Le suffrage universel, dit un historien (1), rappelait la Convention et les plébiscites, Napoléon ; on n'hésita pas à adopter, comme en Angleterre, pour base du droit électoral, la fortune constatée par l'impôt ». Mais tandis qu'en Angleterre, le taux de la *franchise* était très bas, en France, la Charte fixa un chiffre de cens très élevé, qui donna à tout le régime un caractère ploutocratique. Pour être électeur, il fallut, aux termes de l'art. 40 de la Charte, payer une contribution directe de 300 francs et être âgé de trente ans. Le cens s'élevait à 1.000 francs et on exigeait quarante ans d'âge pour l'éligibilité. Mais s'il ne se trouvait pas, dans le département, cinquante per-

(1) M. Ch. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, p. 100.

sonnes âgées de quarante ans et payant 1.000 francs de contributions. le nombre devait être complété par les contribuables les plus imposés au dessous de 1.000 francs, qui devenaient dès lors éligibles.

La Charte ne spécifiait pas si l'élection se ferait au suffrage direct ou au suffrage indirect. A défaut d'une loi électorale, qui se fit attendre jusqu'en 1817, le Gouvernement de la Restauration dut recourir provisoirement à des expédients. Ce fut le Corps législatif de l'Empire qui fut convoqué, en 1814, pour voter le budget. Et après les Cent-Jours, ce furent les collèges électoraux du régime précédent qui, en août 1815, élurent la « Chambre introuvable ».

La question électorale se posa bientôt. Le roi Louis XVIII et la minorité de la Chambre étaient partisans du suffrage à un seul degré, avec le cens de 300 francs. Au contraire, la majorité *ultra* demandait l'élection à deux degrés, au canton et au département, avec cens de 300 francs pour le second degré et seulement de 50 francs pour le premier degré. C'eût été l'extension du suffrage politique à deux millions d'électeurs (1).

Par une singulière anomalie, c'était donc le parti contre-révolutionnaire qui proposait d'élargir le corps électoral, alors que les royalistes constitutionnels et les libéraux voulaient le restreindre. Ce renversement des rôles s'explique par une préoccupation de tactique, — chacun des deux partis ayant surtout en vue de faire prédominer ses propres tendances dans la direction donnée à la politique du pays. — Or, la bourgeoisie était présumée

(1) Un projet dans ce sens fut voté par la « Chambre introuvable », mais rejeté par les Pairs (Mars-Avril 1816).

disposée à défendre l'œuvre sociale de la Révolution, dont elle avait recueilli le bénéfice, et au maintien de laquelle elle se trouvait, par suite, directement intéressée. Le parti constitutionnel ne réclamait le suffrage direct et le cens de 300 francs que parce qu'il pensait assurer de la sorte la prépondérance de la classe moyenne et refouler les prétentions des *ultras*.

Au contraire, les *ultras* cherchaient le centre de gravité politique dans la classe des grands propriétaires. Ils espéraient que, grâce au concours des électeurs à 50 francs, plus maniables que les électeurs à 300 francs, il leur serait plus aisé de rétablir un régime aristocratique. Certes, ils n'appréhendaient pas moins que leurs adversaires l'avènement des classes populaires ; mais ils redoutaient davantage encore l'influence de la classe moyenne, obstacle immédiat à leurs visées (1).

Mais le système préconisé par les ultras, outre qu'il était mal conciliable avec l'article 40 de la Charte qui fixait le cens à 300 francs, avait contre lui le sentiment personnel de Louis XVIII. La « Chambre introuvable » fut dissoute, et les collèges électoraux constitués par l'Empire convoqués à nouveau par l'Ordonnance du 16 septembre 1816. La Chambre nouvelle, composée en majorité de royalistes constitutionnels, vota la loi du 5 février 1817 qui adoptait le suffrage direct (avec le cens de 300 francs). La Cons-

(1) Pour les mêmes raisons, le parti constitutionnel défendait, en 1816, la suprématie du roi sur la Chambre, la centralisation administrative, et réclamait une Chambre peu nombreuse soumise au renouvellement partiel, alors que les ultras se montraient partisans de la prédominance du Parlement, de l'autonomie locale et d'une Chambre nombreuse, intégralement renouvelée tous les cinq ans.

titution de 1793 n'étant jamais entrée en vigueur, le suffrage direct allait se trouver appliqué pour la première fois dans notre pays.

La loi instituait dans chaque département un seul collège électoral, divisé en sections dans les départements où il y aurait plus de 600 électeurs. (On attribuait au collège unique de département, comme de nos jours au scrutin de liste, l'avantage de soustraire le corps électoral aux influences de clocher). Le président du Collège et les vice-présidents des sections étaient nommés par le roi (1). Sur les instances des libéraux, et contrairement au projet primitif qui ne faisait entrer en compte que la contribution foncière, on admettait, pour le calcul du cens, les autres contributions directes (2).

La Chambre se renouvelait tous les ans par cinquième, conformément à l'article 31 (non abrogé) de la Constitution de l'an VIII. Chacun de ces renouvellements marqua un progrès du parti libéral : l'élection de plusieurs intransigeants de gauche (tels que La Fayette et Manuel, en 1818, l'ex-abbé Grégoire, en 1819), qui était un scandale

(1) Au sujet de cette disposition, un adversaire du projet, M. Fiévée, proposait uniquement de réduire la loi à quatre articles ainsi conçus : « Art. 1. Conformément à la Constitution, le Roi nomme les présidents des collèges électoraux. — Art. 2. Chaque président de collège électoral nomme le bureau. — Art. 3. Le bureau nomme les députés. — Art. 4. Les électeurs sont témoins. » (Cité par Weil, *op. cit.*, p. 73). Il paraît que cette boutade eut beaucoup de succès auprès des contemporains.

(2) Nous n'insistons pas davantage sur la Loi du 5 février 1817, dont nous retrouverons les dispositions essentielles reproduites dans la loi du 19 avril 1831, qui n'en fut guère qu'une édition remaniée dans un sens un peu moins étroitement oligarchique.

aux yeux des ultras, apparut à l'opinion modérée comme un symptôme aussi alarmant que les excès de la « Chambre introuvable ». La droite, revenue au pouvoir à la suite de la chute du ministère Decazes, s'en prit à la loi de 1817 de ces résultats trop favorables aux libéraux, et après de longues et ardentes discussions, qui se traduisirent par des émeutes dans Paris, vota la loi du 29 juin 1820, connue sous le nom de *Loi du double vote*.

La loi du 29 juin 1820 créait pour l'élection des députés deux sortes de collèges électoraux. Des collèges d'arrondissement, comprenant tous les électeurs censitaires admis par la Charte, élisaient, à raison d'un député par collège, 258 députés, — soit le chiffre total fixé par la loi de 1817. Des collèges de département, composés des électeurs les plus imposés, en nombre égal au quart de la totalité des électeurs du département, nommaient séparément 172 députés. Toutefois, le système antérieur d'un collège unique au chef-lieu de département subsistait dans quelques départements peu populeux. La Chambre, désormais soumise au renouvellement intégral tous les cinq ans, se trouvait donc composée de 430 membres, au lieu de 258.

La loi du double vote constituait une application du système appelé depuis vote plural, au bénéfice des électeurs les plus imposés de chaque département, jusqu'à concurrence du quart. En effet, ces derniers votaient deux fois : d'abord dans le collège d'arrondissement, puis dans celui du département, où leur voix prenait une importance particulière, puisqu'elle n'était pas contrebalancée par la voix des censitaires moins imposés. Ces dispositions furent présentées comme destinées à mettre un terme aux intrigues de parti, qu'on accusait la loi de 1817 de favoriser, en réunissant tous les électeurs au chef-lieu.

En réalité, elles visaient surtout à substituer la prépondérance de l'aristocratie terrienne à l'influence chaque jour grandissante de la petite propriété. La loi du double vote ne déçut pas les espérances qui avaient été mises en elle, car elle assura, jusqu'en 1827, l'hégémonie de la droite.

Nous n'avons pas à rappeler à la suite de quel conflit entre Charles X et la Chambre des 221 furent publiées dans le *Moniteur* du 26 juillet 1830 les quatre fameuses Ordonnances qui, rapportées trois jours après sous la menace de la révolution déjà triomphante, n'ont par suite jamais été appliquées.

La troisième des Ordonnances du 26 juillet (la seule qui intéresse notre sujet) réformait le régime électoral. Elle rappelait à la fois les dispositions prises, en 1815, pour l'élection de la Chambre introuvable, et le système d'un projet déposé en 1819 par le comte Siméon, ministre de l'Intérieur. Les collèges d'arrondissement et de département se trouvaient maintenus ; mais les premiers conservaient seulement le pouvoir de *présenter* un nombre de candidats égal au nombre total des députés du département. Le collège départemental choisissait les députés parmi les candidats ainsi désignés. Encore n'était-il tenu de prendre que la moitié des élus parmi les noms proposés par les divers collèges d'arrondissement.

En outre, l'Ordonnance diminuait sensiblement l'effectif des collèges de département et d'arrondissement. Jusqu'en 1830, toutes les contributions directes, y compris les patentes, avaient été prises en compte pour le calcul du cens, et il arrivait qu'un individu ne possédant aucune propriété foncière fut admis dans le collège d'arrondisse-

ment et même dans le collège du département. L'Ordonnance continuait à admettre la contribution personnelle et mobilière à côté de l'impôt foncier, mais ne permettait plus de comprendre dans le cens l'impôt des patentes et celui des portes et fenêtres. Elle arrivait même à éliminer des contribuables qui eussent pu se prévaloir d'une propriété foncière suffisante, en abrogeant les dispositions des lois antérieures qui permettaient au chef de famille de se servir des contributions des enfants mineurs, femme, etc., et laissaient aux veuves la faculté de déléguer l'exercice du droit de vote à un de leurs fils ou gendres. Il fallait désormais que l'électeur fût personnellement inscrit au rôle.

Ces solutions parfois illogiques, et qui dépassaient les vœux mêmes des *ultras* (1), accusaient le parti pris d'exclure les industriels et les commerçants, présumés acquis aux idées libérales. De plus, étant donné le petit nombre des capitalistes admis au titre de la contribution personnelle et mobilière, l'Ordonnance, si elle fût entrée en vigueur, eût eu pour conséquence de réduire les collèges électoraux à n'être plus que la représentation de la grande propriété. Tel était bien, du reste, le but poursuivi par Charles X et ses ministres.

(1) Au cours de la discussion qui eut lieu au Conseil des Ministres avant l'adoption des Ordonnances, M. de Guernon-Ranville, ministre de l'Instruction publique, demanda l'admission au premier degré d'électeurs à 100 francs, et même à 50 francs. Ses collègues lui objectèrent que ce serait une violation de l'art. 40 de la Charte, qui, sans préciser s'il devait y avoir un ou deux degrés, fixait le cens à 300 francs. (Voy. Chancelier Pasquier, *Mémoires*, t. VI, pp. 235-236).

CHAPITRE II

LA LOI DU 19 AVRIL 1831.

SECTION PREMIÈRE

CONSÉQUENCES POLITIQUES DE LA RÉVOLUTION DE 1830.

Le régime politique qui succéda au Gouvernement de la Restauration est souvent désigné sous le nom de « Monarchie de Juillet », et cette qualification, en même temps qu'elle rappelle la date de sa fondation, marque son véritable caractère. Il s'agit ici, non pas d'un simple remaniement des institutions essentielles de la monarchie, mais bien, en réalité, d'un « établissement nouveau » (1).

Devant Charles X affirmant la prérogative royale, l'Adresse des 221 avait maintenu « le droit d'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics », et représenté le concours permanent de la couronne et du Parlement comme une « condition indispensable » de la

(1) Expression employée à la Chambre des Députés par le rapporteur du projet de revision de la Charte (août 1830).

marche régulière des affaires de l'État. Les Journées de Juillet avaient été le dénouement de ce conflit de jour en jour plus aigu, et le gouvernement de la Restauration était tombé pour avoir méconnu la force de l'opinion publique, fidèlement représentée en la circonstance par la majorité de la Chambre des députés. Au fond, c'était entre les deux théories inconciliables de la souveraineté du roi et de la souveraineté du peuple que se posait la difficulté. Depuis le début du régime, la question était demeurée pendante, car, jusqu'en 1827, et sauf au temps de la Chambre introuvable (1815-1816), la majorité parlementaire était en général demeurée d'accord avec l'autorité royale.

Le branle de la Révolution avait été donné, en 1830, par quelques députés et journalistes libéraux. Toutefois, le mérite du succès revenait pour une bonne part à un parti composé d'hommes énergiques et actifs, qui désiraient la République, mais se sentaient trop peu nombreux, sinon pour influer sur le cours des événements, du moins pour prétendre imposer leurs préférences. Les royalistes libéraux, qui subissaient l'ascendant des grands souvenirs de la Révolution et de l'Empire, firent prévaloir une solution mixte, inspirée surtout par l'exemple de la Révolution anglaise de 1688 : la royauté de la branche cadette des Bourbons, avec le drapeau tricolore, et une Charte revisée dans le sens de la prépondérance du Parlement, non plus *octroyée* par le roi, mais *consentie* par lui. Par une sorte de contrat synallagmatique, la nation, dans la plénitude de son droit, déférait le pouvoir suprême au roi qui, de son côté, reconnaissait la Charte comme la limite de son pouvoir et s'engageait à la respecter (1). D'ailleurs, pour

(1) « Le duc d'Orléans, s'est dévoué à la cause nationale et consti-

affirmer nettement le caractère du pacte qui l'unissait avec le peuple. Louis-Philippe se titra « Roi *des Français* par la grâce de Dieu *et la volonté nationale* ». On discuta beaucoup pour savoir si le nouveau roi avait été appelé au trône, *parce* qu'il était un Bourbon, ou *quoiqu*'il fût un Bourbon, et cette querelle de mots n'agitait rien moins que la question de savoir si le roi occupait le trône en vertu de la tradition héréditaire, ou par suite de l'assentiment populaire (1). La Monarchie de 1830, fondée sur une équivoque, était surtout « une œuvre de transaction entre des combattants qui se redoutaient les uns les autres (2) », et dont aucun ne se trouvait en situation de faire prédominer entièrement sa volonté.

A la différence de la Charte de 1814, la Charte revisée par la Chambre des députés (août 1830) ne fixait ni le cens électoral ni le cens d'éligibilité, pour laisser au législ-

tutionnelle ; *il respectera nos droits, car il tiendra de nous les siens* », disait une proclamation rédigée par Guizot, le 30 juillet 1830, et signée par 91 députés.

(1) La question fut soulevée par un discours de Guizot, disant à la Chambre des Députés, le 11 novembre 1830, que « l'instinct du pays » avait « cherché le remplaçant » aussi près que possible du trône, et voulu « restreindre... dans les plus étroites limites » le changement de dynastie. A quoi Dupin répondit, séance tenante, que Louis-Philippe avait été choisi « non parce qu'il était de la famille, mais quoiqu'il fût de la famille ; à la charge, non de lui ressembler, mais d'en différer essentiellement ». Odilon Barrot (qui rapporte l'incident au tome I de ses *Mémoires*) parla dans le même sens.

On connaît les protestations que souleva, quelques années plus tard l'emploi, dans un document officiel, du mot « sujets », appliqué à la collectivité des Français.

(2) Comte Louis de Carné, *Études sur l'histoire du gouvernement représentatif en France de 1789 à 1848* ; t. II, p. 128.

lateur toute liberté d'abaisser progressivement le chiffre exigé, à mesure qu'augmenterait le nombre des citoyens capables d'exercer la fonction électorale (1). La Charte se bornait à imposer 25 ans d'âge pour l'électorat (art. 34), et 30 ans au lieu de 40, pour l'éligibilité (art. 32). Par l'art. 69, elle s'en remettait formellement à une loi prochaine du soin d'abolir le double vote et de fixer à nouveau les conditions de l'électorat et de l'éligibilité.

Mais un changement plus considérable que la réforme partielle des institutions allait résulter de l'arrivée au pouvoir d'un personnel politique nouveau. Soutenu par la noblesse et le clergé, au détriment de qui s'était faite la Révolution française, le gouvernement de la Restauration, héritier des traditions de l'ancien régime, avait tenté d'exercer, dans une mesure variable selon les périodes, une action contre-révolutionnaire. C'est justement la tâche contraire de consacrer définitivement les résultats de la Révolution française que les vainqueurs de Juillet assignaient au gouvernement de leur choix.

A la faveur de la grande commotion de la fin du XVIIIe siècle, la bourgeoisie s'était emparée à vil prix, par l'acquisition des biens nationaux, de la propriété du sol qui avait si longtemps appartenu à la noblesse et au clergé, — ainsi dépouillés de leurs richesses en même temps que

(1) « La Charte a exclu le cens électoral du nombre des articles qui la composent. Pourquoi ? parce qu'on a compris que l'abaissement du cens devait être l'ouvrage du temps et du progrès des esprits, lorsque la population plus éclairée serait digne de concourir en plus grand nombre aux affaires de l'État. » — Discours de Thiers à la Chambre des Députés, Séance du 24 mars 1840.

supplantés dans leur influence politique. Lorsqu'elle s'était vue menacée dans ses conquêtes, elle avait eu l'habileté d'unir à sa cause le peuple, qu'elle avait mis en mouvement, et grâce au concours duquel elle venait de renverser les Bourbons. Forte, dès lors, de sa double victoire, elle prétendait en recueillir le bénéfice, c'est-à-dire se réserver exclusivement l'exercice du pouvoir, diriger à sa guise et à son profit les affaires du pays (1). Nul ne se demandait sérieusement (et en tout cas, la question ne fut pas soulevée au cours des débats parlementaires de cette époque), « si l'égalité civile, conquise par la Révolution française, ne devait pas entraîner logiquement l'égalité des droits politiques » (2). Le régime censitaire, on s'en souvient, loin d'être alors considéré comme une institution rétrograde, apparaissait aux théoriciens comme la meilleure sauvegarde de l'ordre et de la liberté. Son existence semblait seule compatible avec celle des institutions représentatives, dont la France avait pu, depuis quinze ans, apprécier le bienfait avec une continuité sans exemple dans son histoire. La classe moyenne, glorifiée comme incarnant en elle toute sagesse politique (3), s'imaginait

(1) Voy. A. Bardoux, *La Bourgeoisie française*, passim ; — Odilon Barrot, *Mémoires*, t. I, pp. 208, 209 : « Notre gouvernement était sorti, pour ainsi dire, des entrailles de la classe moyenne : c'était donc surtout par elle qu'il devait vivre et grandir... « — Je sais bien « où sont nos partisans, me disait un jour le fils aîné du roi, le duc « d'Orléans, dans un langage expressif; ils ne sont ni au premier, « ni dans les mansardes; ils sont aux étages moyens. » Et il avait pleinement raison. »

(2) Henry Michel, *op. cit.*, p. 315.

(3) « Les classes moyennes, sans aucun privilège ni limite dans l'ordre civil et incessamment ouvertes, dans l'ordre politique, au

volontiers que notre histoire nationale, depuis le moyen-âge, avait été un acheminement vers son triomphe définitif. Elle n'éprouvait aucun scrupule ni aucune inquiétude à remplir ce qu'elle croyait être sa mission historique.

Le cens étant considéré à cette époque comme la forme normale de l'électorat, il était naturel que la classe moyenne, instituée en classe dirigeante, songeât à utiliser ce commode instrument de règne. Pour affermir sa suprématie et substituer finalement sa propre influence à celle des grands propriétaires, il lui suffisait d'abaisser la quotité du cens dans une mesure déterminée. Et comme les collectivités ne sont pas moins habiles que les individus à se donner le change sur la réalité des abus dont elles sont les bénéficiaires, la bourgeoisie, identifiant de bonne foi l'intérêt social avec son intérêt de classe, ne voyait pas que son système pouvait, à un moment donné, paraître oppressif à la masse de la nation, dans laquelle grandissait alors un élément nouveau : le prolétariat industriel, dont le travail faisait la richesse de tous, et auquel on ne laissait d'autres armes que celles de l'insurrection pour revendiquer ses droits méconnus.

Il n'est d'ailleurs pas étonnant qu'au lendemain de la Révolution de Juillet, la classe moyenne ait pu s'exagérer la portée de son succès au point de croire à la pérennité de son hégémonie. Sa situation apparaissait alors comme

mouvement ascendant de la nation tout entière, étaient, à nos yeux, les meilleurs organes et les meilleurs gardiens des principes de 1789, de l'ordre social comme du gouvernement constitutionnel, de la liberté comme de l'ordre, des libertés civiles comme de la liberté politique, du progrès comme de la stabilité. » (Guizot, *Mémoires*, t. VIII, p. 523.)

particulièrement favorable. Un parti révolutionnaire peu nombreux une fois mis à part, la bourgeoisie pouvait se croire bien vue de l'opinion populaire, qui demeurait sous l'impression des luttes récentes soutenues en commun contre l'arbitraire, et auprès de laquelle le souvenir de cette solidarité conservait encore sa vertu. En posant résolument la prérogative parlementaire en face de la prérogative royale, la Chambre des 221 avait défendu avec éclat les libertés publiques. L'honneur de sa résistance rejaillissait en partie sur le régime censitaire dont les services faisaient pour un temps oublier les défauts. Bien peu songeaient à lui reprocher d'avoir si étroitement restreint la base de l'électorat que les plus riches se trouvaient seuls représentés. Il avait réalisé un progrès évident par rapport au système existant sous l'Empire. Les résultats dont on lui attribuait un peu le mérite le faisaient considérer par la majorité des Français, et par bon nombre de ceux-là mêmes qu'il avait exclus, comme une conquête d'autant plus précieuse qu'elle avait failli recevoir des atteintes.

SECTION DEUXIÈME

TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA LOI

§ 1. — Projet du gouvernement.

La Charte de 1830, en abaissant de quarante ans à trente l'âge nécessaire pour être député, faisait prévoir une loi prochaine abolissant le double vote, et négligeait de fixer

les conditions de l'électorat et de l'éligibilité. Pour tenir cette promesse et combler cette lacune, le comte de Montalivet, ministre de l'Intérieur du cabinet Lafitte, déposa, le 30 décembre 1830, un projet de loi électorale sur le bureau de la Chambre des députés (1).

Nous analyserons successivement le projet Montalivet dans ses grandes lignes, les débats parlementaires animés auxquels il donna lieu, et enfin les dispositions définitives de la loi. Pour plus de clarté, nous grouperons séparément les discussions dont furent l'objet chacune des graves questions en jeu : cens électoral, adjonction des capacités, cens d'éligibilité.

Au cens fixe qui avait figuré dans les lois de la Restauration, le projet substituait un cens relatif, sans quotité déterminée : « Sont appelés à exercer les droits électoraux, disait l'article 2, tous les citoyens les plus imposés de chaque arrondissement, jusqu'à concurrence du double du nombre des électeurs inscrits sur les listes closes le 16 novembre 1830 ».

L'exposé des motifs faisait valoir l'avantage qu'avait ce cens variable de tenir compte de l'état véritable de la richesse suivant les départements, une même quotité de fortune étant susceptible de représenter des degrés d'aisance ou de richesse fort différents dans un pays riche,

(1) Voy. l'exposé des motifs (très bref) présenté par Montalivet dans la séance du 30 décembre 1830 (*Arch. parlem.*, 2e série, t. LXV, p. 708 et s.), et surtout le rapport très développé de M. Berenger, rapporteur de la Commission de la Chambre des Députés (*Arch. parlem.*, 2e série, t. LXVII, pp. 106 à 121), qui est, pour la question qui nous occupe, un document capital auquel nous nous reporterons souvent.

comme la Normandie, ou dans un pays pauvre, comme la Corse.

A côté de la propriété et de l'industrie, le projet admettait d'autres conditions attributives de la capacité électorale, capacité dont il plaçait le signe, soit dans certaines fonctions gratuites et électives, soit « dans la profession ou dans l'acte qui constate des études sérieuses et approfondies. » C'est ainsi que l'art. 3 déclarait électeurs :

1° Les membres des Conseils généraux de département, les maires et adjoints des villes d'une population agglomérée de 4.000 habitants et des villes chefs-lieux de départements ou d'arrondissement ;

2° Les membres et correspondants de l'Institut, et les membres des sociétés savantes instituées ou autorisées par la loi ;

3° et 4° Les officiers jouissant d'une pension de retraite de 1.200 francs au moins, et les docteurs des facultés de droit, de médecine, des lettres et des sciences, après trois ans de domicile réel dans l'arrondissement électoral ;

5° Les licenciés des diverses facultés, après cinq ans de domicile, s'ils étaient avocats, avoués ou chargés d'un enseignement dans la faculté où ils avaient pris leur licence, après dix ans de domicile seulement, s'ils ne remplissaient pas l'une de ces dernières conditions.

C'étaient là des dispositions fort libérales, dont le caractère se trouvait encore accentué par des dispositions complémentaires (1). D'après les évaluations de Monta-

(1) C'est ainsi qu'aux termes de l'art. 5, les Conseillers généraux, maires et adjoints visés par le projet ne pourraient être électeurs à ce titre avant qu'une loi eût rendu leur nomination à l'élection des citoyens. L'art. 6 décidait que, dans les collèges qui ne s'élèveraient

livet, le doublement des listes closes le 16 novembre 1830, eût produit environ 188.000 électeurs. L'adjonction des capacités eût porté ce nombre au delà de 200.000. Ce n'était sans doute pas excessif pour une nation de trente-quatre millions d'habitants. Mais le projet n'en introduisait pas moins dans la législation ce principe nouveau que la propriété n'était plus seule à conférer la capacité électorale. Nous verrons que la Chambre des députés jugea cette innovation trop hardie.

En ce qui concerne l'éligibilité, l'exposé des motifs expliquait que le cens devait être plus élevé que pour l'électorat, parce que l'éligibilité « répond à des intérêts plus généraux ». Le chiffre de 500 francs paraissait suffisant, étant donné qu' « une fortune immobilière suppose presque toujours une fortune mobilière en rapport avec elle ».

Pour mettre l'électeur « à l'abri de complaisances et des transactions qu'entraînent les scrutins de liste », le projet créait autant d'arrondissements électoraux qu'il y avait de députés à élire, chaque arrondissement administratif formant un collège électoral distinct. Toutefois, les arrondissements importants pouvaient être dédoublés en deux collèges, ce qui permettait d'assurer à des intérêts différents « une agglomération facile et une expression spéciale ».

pas à 200 membres, ce nombre serait complété par l'adjonction des plus imposés. En vertu de l'art. 7, les contributions directes de toute nature, y compris les centimes additionnels, pouvaient conférer le droit électoral.

Indiquons d'abord brièvement, quitte à y revenir ensuite, les phases principales des travaux préparatoires.

La Chambre des députés nomma une Commission composée de MM. Royer-Collard, Humann, de Vatimesnil, Pelet (de la Lozère), Gautier, Sappay, Girod (de l'Ain) et Bérenger (1). Ce dernier, nommé rapporteur, déposa le 22 février 1831, au nom de la Commission, un rapport où se trouvaient formulés la plupart des arguments qui devaient être ultérieurement développés au cours des débats.

Le projet du gouvernement, porté par la Commission, de 68 à 74 articles, arriva le 24 février devant la Chambre. La discussion générale fut très courte, et la Chambre passa le jour même à la discussion des articles qui se poursuivit jusqu'au 9 mars. La loi fut votée (avec plusieurs amendements importants), par 290 boules blanches contre 62 boules noires, sur 352 votants, puis présentée par le comte d'Argout, Ministre du Commerce, à la Chambre des Pairs, dans la séance du 16 mars. Le jour même, avec l'assentiment des Pairs, le président nomma un Commission, qui, « attendu la gravité des matières, » se composa de neuf membres : le vicomte Lainé, le duc de Broglie, le baron Mounier, le comte de Tascher, le comte Siméon, le duc Decazes, le duc de Crillon, le comte de Saint-Priest, le marquis de Malleville.

Dans son rapport présenté aux Pairs le 28 mars, le duc Decazes négligea la discussion des principes et s'en tint aux détails techniques. La discussion générale et la dis-

(1) Ces noms ne sont pas cités dans le compte rendu des *Archives parlementaires*. Mais ils furent rappelés par M. Ducos, dans un discours prononcé à la Chambre des Députés le 14 avril 1842.

cussion des articles occupèrent les séances des 30 et 31 mars, et aboutirent au vote de la loi par 95 suffrages contre 12.

Présentée à nouveau à la Chambre des députés, le 9 avril, par Casimir Périer, président du Conseil, discutée au cours des séances des 9 et 12 avril, votée par 301 voix contre 51, la loi revint le 14 avril devant les Pairs, qui, dans la séance du lendemain, votèrent sans discussion, par 83 voix contre 12, le texte adopté par les députés.

§ 2. — Rapports et débats parlementaires.

Étant données les conclusions du rapport, il est curieux de voir M. Bérenger, au début de son travail, rendre hommage au principe de la souveraineté nationale, sinon même à celui du suffrage universel : « La Commission, dit-il, eût voulu pouvoir appeler à l'exercice des droits politiques tous les enfants de la grande famille ; car tous sont plus ou moins intéressés au gouvernement de l'État, au vote de l'impôt, aux mesures législatives qui gênent ou favorisent la liberté des personnes ou celle du commerce et de l'industrie, tous ont reçu de la nature des droits qu'il serait aussi injuste que peu sensé de méconnaître. Mais outre les impossibilités morales, il en est de matérielles dont il faut bien aussi tenir compte et devant lesquelles il fallait nécessairement s'arrêter. »

Après avoir écarté le suffrage à deux degrés (comme conférant au plus grand nombre un droit électoral factice) le rapporteur constate que, depuis 1789, le législateur français a toujours « assis le droit de suffrage sur la propriété ». A ceux qui trouvent le projet trop restrictif, il

conseille de méditer l'exemple de l'Angleterre, où la trop grande extension du droit de suffrage amène la vénalité de l'électeur. Il ne lui semble pas que l'on puisse sans imprudence aller plus loin pour le moment : « Les conquêtes de la liberté sont immenses ; elles valent bien la peine d'être gardées par quelques précautions ; que la présente loi laisse quelque chose à faire à l'avenir. »

A) *Cens électoral.*

Le cens variable rappelait cette disposition de la législation impériale qui constituait les collèges de département avec les 600 plus imposés. Il fut repoussé, dès l'abord, par la Commission, comme favorisant les fraudes de l'administration (à cause de la difficulté du contrôle) et comme soumettant le droit électoral à une trop grande instabilité, par ce fait que toute fortune nouvelle mettait en péril les droits des derniers inscrits sur la liste.

Par suite, la Commission arrêta ses préférences sur le principe du cens déterminé, invariable, grâce auquel la capacité, une fois acquise, ne pouvait être perdue par l'électeur que s'il cessait de payer le cens. Restait à fixer la quotité d'impôt qui serait exigée.

La majorité de la Commission s'était d'abord montrée frappée de l'utilité qu'il pouvait y avoir à étendre l'exercice du droit de suffrage, pour « asseoir le trône sur les bases les plus larges ». En conséquence, elle avait commencé par admettre le cens de 200 francs (qui eût produit au maximum, environ 200.000 électeurs). Deux considérations l'avaient déterminée : 1° on pouvait présumer chez le contribuable de 200 francs, en 1831, « une intelligence

des affaires publiques, au moins égale à celle qu'avait le citoyen dont l'impôt, en 1814, s'élevait à un tiers en plus » ; 2° le nombre des électeurs se trouvait soumis à une diminution continue par suite de deux causes : d'une part, les dégrèvements successifs de la propriété foncière, grâce auxquels la fortune indiquée en 1814 par le cens de 300 francs, ne l'était plus, en 1831, que par celui de 247 francs ; de l'autre, l'action des lois successorales qui, par un morcellement indéfini de la propriété foncière, restreignait progressivement le nombre des cotes élevées.

Mais la majorité de la commission s'était ensuite ravisée, et, en fin de compte, c'était le cens de 240 francs dont elle proposait l'adoption à la Chambre.

Pour aboutir à ce changement de front, elle était partie de ce point que les collèges créés par la Charte de 1814 « ayant été reconnus éminemment bons » il eût été téméraire d'en élargir trop brusquement la base, parce qu'il serait ensuite impossible de revenir sur une extension accordée, tandis qu'au contraire il serait toujours temps, « après un premier essai fait avec prudence », de décider une extension nouvelle. De plus, ajoutait le rapporteur (1), l'augmentation prévue des contributions directes, en accroissant le chiffre des électeurs, « livrerait tout projet basé sur un cens trop faible à un avenir tellement inconnu qu'on hésiterait à en prendre la responsabilité ».

Enfin, les « difficultés matérielles insurmontables qui pourraient résulter d'une trop nombreuse agglomération

(1) Il convient de signaler que M. Bérenger, tout en exposant fidèlement les arguments qui avaient déterminé la majorité de la Commission, se déclarait lui-même partisan du cens de 200 francs, auquel la minorité de la Commission était demeurée fermement attachée.

d'électeurs dans une même ville, préoccupaient aussi la Commission : « Comment, par exemple, à Paris, faire voter sans confusion 36.000 à 40.000 électeurs ? » s'était-elle demandé avec inquiétude. Ces appréhensions, qui nous semblent aujourd'hui si ridiculement exagérées, donnent la mesure de ce qu'était sur ces questions la moyenne de l'opinion parlementaire, il n'y a pas trois quarts de siècle (1).

L'idée du cens de 200 francs fut remise en avant à la Chambre des députés. Dès l'ouverture de la discussion des articles (2), M. de Sade reprit, sous forme d'amendement, la solution admise en premier lieu par la Commission. Il assura que chaque électeur nouveau serait un « soldat dévoué » à la cause du gouvernement de Juillet, et fit valoir la nécessité de « modeler » la législation électorale sur l'état de la société, en appelant de nouvelles capacités à l'exercice des droits politiques, à mesure que se propageaient l'aisance et l'instruction. Mais après lui,

(1) Dix-sept ans plus tard, des craintes analogues devaient se manifester, au lendemain de l'établissement du suffrage universel. On peut consulter, à cet égard, dans le Compte rendu de l'Académie des Sciences du 3 avril 1848, « le *Rapport sur les moyens proposés par les auteurs de divers mémoires pour la solution des difficultés que présentent le dépouillement et le recensement des élections nouvelles* ». Le rapporteur calculait que pour Paris, par exemple, le dépouillement du scrutin exigerait au moins 354 jours de 12 heures chacun, si l'on voulait « imprimer à l'opération électorale le caractère mathématique essentiel à tout calcul qui offre quelque intérêt ». (Voy. Weil, *op. cit.*, p. 168, note).

(2) Voy. *Archives parlementaires*, 2e série, t. LXVII, séances des 24, 27 et 28 février, 1, 2, 3, 4, 7, 8 et 9 mars 1831.

M. Jars vint qualifier le cens de 200 francs « d'épreuve aventureuse » à la suite de laquelle il faisait apparaître comme un épouvantail la menace du suffrage universel.

Ce suffrage populaire tant décrié eut cependant son avocat : ce fut l'illustre La Fayette, qui posa en principe que « le droit d'élire... appartient à tous les citoyens et ne doit avoir d'autre exception que l'incapacité d'exercer ce droit ». L'orateur ajoutait toutefois que, dans l'alternative où la Chambre se trouvait placée, entre le cens de 240 francs et le cens de 200 francs, il voterait pour ce dernier, mais avec « une sorte d'embarras », de se trouver réduit à adopter un cens aussi élevé.

Il s'agissait de savoir lequel des deux chiffres serait préféré. La discussion se poursuivit longtemps. Ainsi que le faisait remarquer un des orateurs, il n'y avait cependant entre les partisans du cens de 240 fr. et ceux du cens de 200 fr. aucune divergence de principe, mais seulement dissentiment sur une question d'opportunité et de mesure, en ce qui concerne les restrictions que les uns et les autres jugeaient commandées par l'intérêt de la société et les nécessités de l'ordre public.

Cette question de quotité était, au fond, peu importante. Ce qui l'était davantage, — et c'est ce que Berryer, intervenant à son tour, fit ressortir avec force, — c'était la question même de la fixité du cens, « injustice monstrueuse », disait l'orateur, par l'énorme intervalle politique qu'elle mettait « entre l'homme qui paie 200 francs et celui qui ne paie que 199 fr. 95 ». Et après avoir fait ressortir ce contraste choquant, Berryer reprenait une thèse analogue à celle qu'avaient soutenue les *ultras* en 1817 : l'électeur étant le mandataire d'intérêts communs, disait-il en substance, mieux vaut qu'au lieu d'être désigné par

la loi, il soit nommé par les habitants de la commune réunis en assemblée primaire. La Restauration répudiait ce système comme s'inspirant du principe de la souveraineté nationale, mais un régime issu de la révolution populaire ne peut plus invoquer cet argument. On ne saurait reprocher à une combinaison « qui oblige le riche à solliciter le suffrage du pauvre » de favoriser l'influence des nobles. Le système du cens fixe, défendable lorsque le droit de concourir à l'élection était une concession (le cens intervenant alors comme limite et condition de la concession) n'est plus soutenable aujourd'hui. L'orateur concluait donc en demandant que tous les Français inscrits au rôle des contributions fussent convoqués en assemblées primaires, par commune (1).

Bien que ces raisons ne manquassent pas de force, l'amendement Berryer heurtait trop ouvertement les sentiments de la majorité pour être, dans la pensée même de son auteur, autre chose qu'une manifestation purement platonique. Là ne résidait pas le véritable débat. La Chambre adopta l'amendement de Sade, qui établissait le cens de 200 fr., et dans les arrondissements où il y avait moins de 150 électeurs, appelait les plus imposés au dessous de 200 francs pour compléter ce nombre de 150 (2).

(1) Et non par canton (comme dans le système de l'Assemblée Constituante), « ce qui, sous le rapport des influences, est fort différent » disait La Fayette quelques jours plus tard. (Séance du 7 mars.)

(2) La majorité de la Chambre avait d'abord paru défavorable à l'amendement de Sade. Louis Blanc note à ce sujet (*Histoire de Dix Ans*, t. II, p. 286) que le jour même du dépôt de la proposition (25 février), la minorité, voyant que beaucoup de membres de la majorité étaient absents, voulait que l'on passât immédiatement au

Nous verrons que ces dispositions demeurèrent finalement dans la loi.

A la Chambre des Pairs, la Commission se plaça à un point de vue nouveau. Le duc Decazes, rapporteur, exposa qu'elle avait surtout été frappée de ce fait qu'avec le mode employé jusqu'à ce jour pour le calcul du cens, un citoyen pouvait perdre ou acquérir la qualité d'électeur par le simple fait des dégrèvements ou des augmentations d'impôts, sans que rien fût changé dans sa situation de fortune. Pour remédier à cet inconvénient, il eût fallu un *cens mobile*, modifiable dans la proportion où le chiffre des impôts serait lui-même modifié. Mais ce système eût été très difficilement applicable, par suite de l'existence de cinq contributions, susceptibles d'être augmentées ou diminuées séparément, et concourant dans une proportion variable à former le cens de chaque contribuable. Aussi, comme moyen terme, la Commission des Pairs se bornait-elle à proposer de substituer au cens de 200 francs (principal et centimes additionnels réunis), le cens de 150 francs de contribution directe, *en principal*. Ce chiffre était adopté comme moyenne entre ceux de 133 fr. 55 et de 180 francs qui, le premier pour l'impôt foncier, et le second pour les patentes, représentaient la part de *principal* sur une cote de 200 francs.

vote. Mais le président Delessert, pour déjouer cette manœuvre, se couvrit et leva arbitrairement la séance. Cependant, grâce à une énergique campagne des journaux de l'opposition, le chiffre de 200 francs fut néanmoins adopté le lendemain par une coalition de la gauche, de la droite, et d'une partie du centre intimidée par la presse.

Dès le début de la discussion générale, qui s'ouvrit le 30 mars, le marquis de Dreux-Brézé reprit devant les Pairs, mais sans déposer aucun amendement, la thèse que Berryer avait soutenue à la Chambre basse : il soutint que « pour établir un lien entre la majorité du pays et les institutions qu'elle a fondées », au lieu de se borner à augmenter la part d'influence d'une classe, il fallait résolument rétablir le suffrage indirect, en admettant au premier degré tous les Français inscrits au rôle des contributions. Un édifice social à base plus large ne pourrait qu'offrir moins de prises aux factions. Puis, après avoir émis cette opinion que le Gouvernement de la Restauration était tombé pour avoir exclu de l'électorat « les deux tiers de la contribution du royaume (1) », l'orateur légitimiste disait en terminant : « L'ère de la monarchie administrative est passée ; celle des libertés locales commence, où nous passerons encore sous le niveau du despotisme..... Une loi électorale doit être aujourd'hui indispensablement et forcément démocratique. C'est un fait que l'on peut déplorer ou admirer, mais qui est réel. »

(1) Comme le fit remarquer le comte de Sesmaisons (qui vint ensuite présenter un exposé de principes analogues, toujours sans déposer d'amendement), le péril était particulièrement grave lorsqu'une partie des citoyens exclus se trouvaient armés. Aussi l'orateur conseillait-il d'appeler à l'électorat tous les gardes nationaux.

Le même orateur se déclarait partisan d'un cens de 50 francs « qui, pour un cultivateur, représente de suffisants moyens d'existence » et, par suite, le met à l'abri « d'une soumission aveugle à quelqu'un ». Il estimait que le cens de 200 francs, pas plus que celui de 50 francs ne soustrairait l'électeur à l'influence de ceux « avec lesquels il a des rapports d'intérêt ou de confiance ».

L'amendement fixant le cens à 150 francs *en principal*, soutenu par le duc de Broglie (1), n'en fut pas moins voté par les Pairs, aux yeux desquels les sages avis de la droite semblaient d'autant plus suspects qu'ils émanaient des promoteurs de la loi du double vote, de ceux-là même qui avaient, naguère, applaudi aux quatre Ordonnances du 26 Juillet. Il est bien vrai que le contraste était frappant entre les actes d'hier et les paroles d'aujourd'hui : mais n'est-ce point la commune infirmité des partis de se révéler parfois plus clairvoyants dans l'opposition qu'au pouvoir ?

L'argumentation des légitimistes réalisait dès cette époque, sur la question électorale, la boutade fameuse d'un polémiste : — Nous vous réclamons, en vertu de vos principes, ce que nous avons refusé en vertu des nôtres, disaient-ils en substance à leurs adversaires. Peut-être en restreignant trop étroitement le droit de suffrage, la Restauration a-t-elle été imprudente, mais du moins, elle ne mentait pas à son principe. Vous, au contraire, « après avoir brisé le droit divin », vous avez « peur... d'adopter franchement le système de la souveraineté nationale. Votre gouvernement sorti des barricades... renie la source qui

(1) Au début de la discussion des articles, le duc Decazes avait rendu compte d'une pétition demandant que la base du cens fut 30 francs, avec faculté pour toutes personnes payant cette somme, de se réunir en une sorte de société, en nombre suffisant pour former le cens de 300 francs et voter collectivement par l'intermédiaire d'un délégué unique. De plus, tout propriétaire payant 600 ou 900 francs d'impot eût pu transférer à un ou deux de ses fermiers le droit de voter comme lui. Le duc Decazes écartait comme « étrange » cette combinaison dont l'adoption eût donné à la société politique l'aspect d'une société industrielle.

lui a donné la vie... Il en résulte qu'il reste en l'air au milieu des deux principes sans en avoir aucun... Cette conduite porte en elle les germes de sa dissolution, car il n'y a de salut pour la France, depuis la Révolution de Juillet, que dans l'appui des masses ».

A ces paroles de Montalembert (1), d'une hardiesse si avisée, le baron Mounier, interprète des sentiments de la majorité des Pairs, répondit que la souveraineté du peuple se manifestait en temps de crise politique, mais qu'une fois les pouvoirs légaux constitués, elle ne devait plus s'exercer en dehors des limites qu'elle s'était elle-même tracées, et qui se trouvaient inscrites dans la Charte. D'ailleurs, il importait bien plus au peuple d'avoir de bonnes lois que de posséder pleinement les droits politiques, d'autant qu'un suffrage trop étendu ne pourrait que provoquer « une destruction du corps social sur laquelle s'élèverait tôt ou tard un nouveau despotisme ».

La loi amendée par les Pairs revint, à la séance du 6 avril, devant la Chambre des députés, qui, vu l'urgence, décida de discuter la loi sans renvoi à une nouvelle commission. L'amendement relatif à la fixation du cens *en principal* fut l'objet d'une vive opposition. M. Eusèbe Salverte repoussa cette thèse, à l'aide de laquelle on avait prétendu le justifier, que le revenu était la vraie mesure

(1) Dans ce discours prononcé à la Chambre des Pairs au début de la discussion des articles, Montalembert, après les autres orateurs du parti légitimiste, réclamait « comme premier temps d'arrêt et pour éviter une transition trop rapide » le cens de 50 francs. Il estimait que ce chiffre eût produit à peu près deux millions d'électeurs « ce qui n'est pas déraisonnable pour une nation de 32 millions d'habitants, disait-il ».

de la capacité électorale. « En même temps que sur les lumières », dit-il, l'exercice du droit de suffrage est basé sur « l'intérêt dans la chose publique ». Or, « cet intérêt n'est pas proportionné au revenu, mais *à la part de revenu que l'on est obligé de consacrer à la chose publique* », c'est-à-dire à l'impôt. Il rappelait le mot des Anglais : « Subsides et franchises doivent aller en main », pour soutenir qu'avec les charges devaient croître les droits.

Cette argumentation répondait aux vues de la Chambre qui, à la presque unanimité, rejeta l'amendement introduit par les Pairs et rétablit le cens de 200 francs de contribution directe. La Chambre des Pairs s'inclina devant un sentiment si nettement affirmé, et après avoir, pour la forme, renvoyé la loi devant la commission nommée lors de la première délibération, l'adopta sans débat, dans la séance du 15 avril.

B) *Adjonction des capacités.*

Guides naturels de l'opinion, en dehors même des luttes politiques, les hommes des carrières libérales avaient activement contribué à la fondation du nouveau régime. Le gouvernement comprenait qu'il risquait de les compter parmi ses plus dangereux adversaires, s'il négligeait de les intéresser à sa propre conservation. Aussi avons-nous vu le projet Montalivet admettre dans le corps électoral, sans condition de cens, certaines catégories de citoyens remplissant des fonctions électives, exerçant des professions libérales, ou simplement possesseurs de certains diplômes de l'enseignement supérieur.

La Commission de la Chambre des députés admit le

principe de ces adjonctions, mais en lui donnant pour base l'exercice de la profession plutôt que la possession du diplôme, et en faisant subir aux dispositions du projet d'importantes modifications. C'est ainsi qu'elle limitait l'adjonction des officiers retraités au grade d'officier supérieur, au lieu de s'attacher au chiffre de la pension de retraite. Elle exigeait des docteurs des diverses facultés qu'ils justifiassent de cinq ans de domicile et de l'exercice de la profession. Quant aux licenciés, elle leur refusait la capacité politique, à cause de la facilité des études préalables et pour éviter de conférer à vingt-cinq facultés « le privilège de faire à volonté des électeurs ».

La Commission restreignait, sur un autre point important, les adjonctions proposées par l'article 3 du projet, en repoussant l'admission des conseillers généraux, des maires et adjoints de certaines villes, lesquels, devant être élus eux-mêmes (aux termes d'une législation encore à venir), eussent présenté l'inconvénient d'être électeurs au deuxième degré. En outre, la Commission présumait que le régime futur des élections départementales et municipales imposerait aux conseillers généraux, maires et adjoints susvisés, des conditions d'éligibilité assez rigoureuses pour que, dans la pratique, le plus grand nombre d'entre eux fussent déjà membres des collèges électoraux d'arrondissement.

Pour compenser ces retranchements, la Commission proposait l'adjonction de deux catégories ne figurant pas dans le projet : les magistrats inamovibles des cours et des tribunaux (mais non les officiers du ministère public, trop dépendants du Gouvernement), et les notaires, dont l'office lui semblait « une véritable propriété », de nature

à placer son titulaire « sur la même ligne que les propriétaires fonciers ».

M. Bérenger, dans son rapport, évaluait à 30.000 le nombre des citoyens appartenant aux carrières libérales. Mais la moitié au moins se trouvant déjà appelée à l'électorat par le fait du cens, l'adjonction des capacités n'eût guère ajouté plus de 14.000 électeurs aux 191.000 qu'eussent produits les dispositions adoptées par la Commission relativement au cens. Soit un total d'environ 205.000 électeurs. Le rapporteur estimait qu'on atteignait de la sorte la limite des concessions raisonnables à l'esprit démocratique.

Dès l'ouverture de la discussion à la Chambre des députés, le principe de l'adjonction des capacités reçut une atteinte sérieuse. Sur la proposition de M. Jules de La Rochefoucauld, qui invoqua à ce sujet l'autorité de Benjamin Constant, la Chambre adopta sans beaucoup d'opposition un amendement qui subordonnait l'électorat des « capacités » au paiement de 100 francs de contribution directe. Dans cette combinaison bâtarde, l'intelligence et l'instruction, selon la juste remarque d'un orateur, étaient comptées pour 100 francs : c'est ce qu'on appela le *demi-cens*.

Jusqu'à ce moment, le principe de l'adjonction des capacités, bien que mutilé, se trouvait cependant maintenu dans la loi. Il allait en disparaître presque entièrement.

Par suite d'un esprit de prévention injuste, — et, en tout cas imprudente, — contre la magistrature qui, dans les procès engagés sous la Restauration, avait traité si durement la presse libérale, la gauche demanda que les juges fussent retranchés de la liste des capacités proposée par la Commission. Ce n'était peut-être pas sans raison

que l'on reprochait aux magistrats leur trop étroite dépendance à l'égard du Gouvernement qui réglait leur avancement, mais la proposition de la gauche n'en était pas moins impolitique, et l'événement le prouva surabondamment. La droite, en effet, consentit sans difficulté à la suppression demandée, trop heureuse de ce que le sacrifice d'une seule catégorie lui fournît le prétexte de rejeter ensuite toutes les autres catégories proposées. C'est ainsi que furent exclus successivement, dans des scrutins qu'on a pu appeler avec raison des scrutins de jalousie et de représailles, les avocats (soupçonnés de libéralisme), les professeurs de faculté, les médecins, les notaires, les avoués et les docteurs des diverses facultés. Par la suite, l'effort de l'opposition devait tendre jusqu'en 1848, et toujours vainement, à obtenir ces adjonctions qu'avec une tactique plus habile, il eut été possible de faire admettre dès 1831 (1).

La Chambre maintint seulement deux applications du principe de l'adjonction des capacités. Les membres et correspondants de l'Institut devenaient électeurs (en payant le demi-cens). Le texte proposé par la Commission relati-

(1) V. Notamment sur ce point Eugène Pierre, *Histoire des Assemblées politiques en France, depuis 1789*, t. I (seul paru), p. 515; Odilon Barrot, *Mémoires*, t. I, p. 256.

La Chambre des Députés écarta presque sans discussion, dans la même séance du 26 Février, divers amendements tendant à l'adjonction des anciens élèves de l'École polytechnique, des anciens préfets et sous-préfets pourvus d'une pension de retraite, des anciens capitaines au long cours, et enfin de ceux des possesseurs d'un titre de 3000 francs de rente sur l'État qui consentiraient à l'immobiliser pendant cinq ans, « ce qui serait un moyen de faire hausser la rente », disait le général Lamarque, auteur de ce dernier amendement.

vement aux officiers retraités fut rejeté par la Chambre qui reprit la disposition primitive du projet, en vertu de laquelle étaient électeurs les officiers jouissant d'une pension de retraite de 1.200 francs, qu'ils fussent ou non officiers supérieurs.

Toutes les dispositions qui précèdent furent adoptées sans débat par la Chambre des Pairs.

C) *Cens d'éligibilité.*

L'abaissement du cens d'éligibilité à 500 francs, que proposait le projet du gouvernement, était calculé de manière à maintenir, comme sous la Restauration, la proportion de 1/5 à 1/6 entre le nombre des électeurs et celui des éligibles. Mais aux termes du rapport de M. Bérenger, la Commission, estimant indispensable de « s'opposer à l'envahissement trop subit des idées démocratiques » dans la Chambre élue, déjà rendue prépondérante par les événements, n'avait pu se résoudre à consentir un abaissement inférieur à 800 francs, et en dernier lieu à 750 francs.

Pour justifier cette disposition, le rapport invoquait la nécessité de n'appeler dans le Parlement que des hommes « auxquels leur position de fortune a donné assez de loisir et d'indépendance pour leur permettre de diriger leurs études et leurs réflexions vers les affaires publiques ». C'est en vain que la minorité de la commission (dont faisait partie M. Bérenger lui-même), avait objecté que le cens de 750 francs, pas plus que celui de 500 francs, ne représenterait les conditions de grande aisance que l'on paraissait rechercher, — et qu'en outre, il aurait pour effet d'ajouter à peine 5 à 6.000 éligibles aux 16.000 déjà existants sous

le régime précédent. Le cens de 500 francs, au contraire, eût vraisemblablement porté ce chiffre à 42.000, maintenant ainsi, entre le nombre des éligibles et celui des électeurs, la proportion ancienne de 1 pour 5. La majorité de la Commission avait son siège fait (1), et ce fut bien, en fin de compte, le cens de 750 francs qui fut proposé à la Chambre.

L'opposition, au lieu de se borner à demander la réduction de ce chiffre élevé, voulut frapper un grand coup. A la séance du 4 mars, M. Eusèbe Salverte déposa un amendement ainsi conçu : « Tout Français âgé de trente ans, et jouissant des droits civiques, est éligible. » Pour justifier cette proposition hardie (étant données les tendances connues de la majorité), il exposa que, dans la pratique, les collèges électoraux « ne nommaient guère que des députés pris dans leur sein », et qu'à mérite égal ou même supérieur, ce n'était pas le candidat le plus pauvre qui aurait le plus de chances d'être élu. On voit que l'auteur de l'amendement avait à cœur de lui enlever toute apparence subversive.

Trois jours après, à la séance du 7 mars, Odilon Barrot prononça un long discours pour défendre l'amendement. Il s'éleva avec vigueur contre la tendance à subordonner

(1) La minorité de la Commission fit aussi valoir, pour diminuer les appréhensions de la majorité, un argument tiré de l'expérience : c'est qu'en fait, le plus grand nombre des députés élus sous la Restauration, avaient été recrutés parmi les éligibles payant une quotité d'impôts directs notablement supérieure au cens de 1000 francs exigé des éligibles par la Charte de 1814. Dès lors, peu importait de consentir un abaissement du cens, puisque, vraisemblablement, les électeurs n'en continueraient pas moins à choisir leurs élus parmi les éligibles payant une quotité d'impôt bien supérieure au cens minimum.

les avantages sociaux les plus enviés à la fortune qui menaçait de devenir « le dieu auquel iraient sacrifier tous les citoyens». Il déclarait le péril démocratique peu redoutable dans un pays où le trône et la nation se trouvaient liés par une communauté d'intérêts et de sentiments. La Fayette enfin, invoqua l'exemple des Etats-Unis où, bien qu'il n'y eut aucune espèce de cens, les élections s'accomplissaient depuis un demi-siècle « sans inconvénient et sans trouble ». L'amendement Salverte, soutenu seulement par l'extrême gauche, n'en fut pas moins repoussé à une grande majorité.

Il est vrai que l'amendement de la Commission n'eût pas un meilleur sort (1), et que le cens d'éligibilité de 500 francs, proposé par le Gouvernement, fut rétabli par la Chambre, après un discours de Montalivet, qui voulant démontrer la nécessité d'un cens d'éligibilité, déclarait ne pas concevoir qu'un citoyen pût voter, comme député, une augmentation d'impôts dont il ne se ressentirait pas lui-même, comme contribuable. Les Pairs n'apportèrent au projet aucune modification sur ce point.

(1) Il fut défendu (séance du 7 mars) par M. Cunin-Gridaine, comme une « disposition conservatrice de l'ordre social », et comme ayant pour but de fermer l'entrée de la Chambre « à l'intrigue remuante et nécessiteuse... Les véritables supériorités, poursuivait l'orateur, se révèlent par le succès, et c'est la richesse qui en est le signe le moins équivoque. Mieux vaut laisser en dehors quelques éléments utiles que d'en appeler de dangereux ».

SECTION TROISIÈME

DISPOSITIONS DE LA LOI DU 19 AVRIL 1831

Une fois connus l'état de l'opinion parlementaire sur la question électorale, et les vicissitudes qu'avait subies le projet primitif, il nous suffira d'analyser les principales dispositions de la loi, en laissant de côté, autant que possible, les détails techniques aujourd'hui sans intérêt (1).

L'article 1 posait trois conditions de l'électorat : il fallait être Français — âgé de vingt-cinq ans, — et payer 200 francs de contribution directe. Aux termes de l'article 2, si le nombre des électeurs d'un arrondissement électoral ne s'élevait pas à 150, ce nombre devait être complété en appelant les citoyens les plus imposés au-dessous de 200 francs. Nous savons que l'article 3 édictait une double exception en faveur des membres et correspondants de l'Institut et des officiers retraités jouissant d'une pension de 1200 francs, pour lesquels le cens électoral était réduit à 100 francs.

Les contributions directes pouvant entrer en compte pour le calcul du cens étaient « la contribution foncière, la contribution des portes et fenêtres, les contributions

(1) On trouvera le texte de la Loi du 19 avril 1831, ainsi que celui de toutes les lois électorales qui se sont succédé dans notre pays, dans le recueil de MM. Monnier et Duguit (*Constitutions et lois politiques de la France*, 1 vol.). — Pour les commentaires de la loi, voy. Rossi, *Droit Constitutionnel*, t. III, pp. 379 à 439 et Foucart, *Droit public et administratif*, t. I, pp. 552 à 584.

personnelle et mobilière, les redevances fixes et proportionnelles des mines, l'impôt des patentes, et les suppléments d'impôts de toute nature connus sous le nom de centimes additionnels (art. 4) » (1). Aux termes de l'article 6, chaque citoyen pouvait faire valoir pour le cens les contributions qu'il payait dans toute l'étendue du royaume, mais non celles qu'il payait dans les colonies, alors soumises à un régime exceptionnel, et dont les intérêts pouvaient, dans certains cas, n'être pas identiques à ceux de la métropole.

Les impositions des femmes mariées, même non communes en biens (pourvu qu'il n'y eût pas séparation de corps) comptaient à leur mari (art. 6). Quant aux femmes veuves, séparées de corps ou divorcées, elles avaient, aux termes de l'article 8, la faculté de désigner un de leurs fils, petits-fils, gendres ou petits-gendres, auxquels leurs contributions seraient attribuées. Cette délégation, qui pouvait être faite par acte sous seing privé, subsistait aussi longtemps qu'elle n'avait pas été révoquée. Le père ayant la jouissance des biens de ses enfants mineurs profitait des contributions payées par ces biens.

L'article 9 autorisait le fermier d'un bien rural, s'il y

(1) Les commentateurs de la loi admettaient que cette énumération était descriptive et non limitative. C'est ainsi que, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, les prestations en nature pour les chemins vicinaux pouvaient compter pour le cens.

On maintenait la capacité électorale aux personnes dispensées de payer l'impôt par une cause légale : par exemple, le propriétaire d'une maison nouvellement bâtie, exempte de l'impôt foncier pendant deux années (art. 88 de la Loi du 3 frimaire an VII), pouvait faire évaluer l'impôt qu'eût payé sa maison et s'en prévaloir pour jouir des droits électoraux.

avait bail authentique de neuf ans au moins, à se prévaloir du tiers des contributions payées par le bien, sans que, pour cela, le cens du propriétaire se trouvât diminué. Cette extension se basait sur cette présomption qu'un fermier possède d'ordinaire un capital proportionné à l'importance de la ferme qu'il exploite.

L'électeur ne pouvait voter que dans un seul collège, celui dans l'arrondissement duquel il avait son domicile (art. 10). Toutefois, un domicile politique distinct du domicile réel pouvait être établi, mais seulement dans un arrondissement où fût payée une partie des contributions composant le cens. Une déclaration à cet effet devait être faite six mois à l'avance, ce délai ayant pour but de rendre impossible les transferts opérés en masse à la veille de l'élection.

On l'a dit avec raison : toute loi électorale est sans portée, si elle ne ménage pas de garanties pour que tous les électeurs, et les électeurs seuls, puissent avoir accès au scrutin. Or, la législation de la Restauration s'était montrée particulièrement défectueuse à cet égard. Jusqu'en 1828, les listes électorales avaient été recomposées à nouveau pour chaque élection. Cet état de choses entraînait pour l'administration un travail considérable, et souvent trop hâtif pour ne pas faciliter les erreurs volontaires ou involontaires, en même temps qu'il soumettait les électeurs à l'obligation gênante (et que beaucoup négligeaient de remplir) de renouveler tous les ans leurs justifications.

Reprenant les dispositions d'une loi libérale introduite en 1828 par le ministère Martignac, la loi nouvelle décidait, par son article 13, que désormais les listes seraient permanentes, sauf, bien entendu, les radiations et inscriptions qui pouvaient avoir lieu lors de la revision annuelle.

Tout électeur, une fois inscrit sur la liste, ne pouvait plus en être retranché que par une décision du préfet, décision provisoire, qui devait lui être notifiée dans les vingt-quatre heures (art. 20) et contre laquelle il avait la faculté de se pourvoir en appel devant la Cour royale (art. 33). La loi reconnaissait aux tiers le droit de prendre connaissance des listes et de réclamer, par la voie contentieuse, contre toute inscription ou radiation jugée par eux illégale. Enfin, les recours étaient suspensifs, de sorte que les radiations injustifiées demeuraient sans effet sur l'élection.

Ainsi était rendu impossible le retour des abus tant de fois signalés sous la Restauration. On ne verrait plus désormais, comme avant la loi de 1828, des préfets peu scrupuleux faire admettre au scrutin de faux électeurs, et en écarter des ayants droit que l'insuffisance des délais, aussi bien que l'absence de tout recours suspensif, laissait entièrement désarmés contre la décision arbitraire dont ils étaient victimes.

Les conditions de l'éligibilité se trouvaient fixées par l'article 59 : « Nul ne sera éligible si, au jour de son élection, il n'est âgé de trente ans, et s'il ne paie 500 francs de contribution directe (1). » Quand il n'y avait pas, dans un département, cinquante personnes réunissant ces conditions, on complétait ce nombre par l'adjonction des plus imposés au dessous de 500 francs. La qualité d'éligible, à la différence de celle d'électeur, n'était pas restreinte à un

(1) Les règles édictées pour le cens électoral, en ce qui concerne les délégations de contributions, se trouvaient étendues au cens d'éligibilité par les art. 59 et 60.

seul arrondissement électoral, et conférait le droit d'être élu sur toute l'étendue du territoire français.

L'article 64 édictait des incompatibilités entre les fonctions de député, et celles de préfet, de sous-préfet, de receveur général, de receveur particulier des finances et de payeur. Le législateur estimait que l'assiduité exigée par ces fonctions ne pouvait se concilier avec l'exercice du mandat législatif. Le second paragraphe du même article décidait que « les fonctionnaires ci-dessus désignés, les officiers généraux commandant les divisions ou subdivisions militaires, les procureurs généraux près les Cours royales, les procureurs du roi, les directeurs des contributions directes et indirectes, des domaines, de l'enregistrement et des douanes dans les départements (1) » ne pourraient être élus députés par le collège électoral d'un arrondissement compris en tout ou en partie dans le ressort de leurs fonctions. Si, par démission ou autrement, ces fonctionnaires quittaient leur emploi, l'inéligibilité cessait dans un délai de six mois à dater du jour de la cessation des fonctions. Mais, en tout temps, les fonctionnaires de cette deuxième catégorie demeuraient éligibles dans une circonscription non comprise dans le ressort de leurs fonctions.

L'article 36 de la Charte décidait que la moitié au moins des députés seraient choisis parmi les éligibles ayant leur domicile politique dans le département. Cette disposition était complétée par l'article 62 de la loi, qui, dans le cas

(1) Nous avons cru devoir reproduire cette énumération, car entre tous les articles de la loi, cet art. 64 qui règlemente l'éligibilité des fonctionnaires devait être, par la suite, un de ceux dont la réforme fut le plus souvent et le plus instamment réclamée.

où les divers arrondissements électoraux n'auraient pas atteint cette proportion, attribuait à la Chambre la mission de désigner, par la voie du sort, celui ou ceux des arrondissements qui devraient procéder à la réélection.

Les députés, au nombre de 459 (1), étaient élus pour cinq ans (art. 31 de la Charte). Chaque collège électoral avait un seul député à élire. Un tableau annexé à la loi (et qui fut l'objet de longues discussions au Parlement) répartissait les sièges entre les départements, dont il déterminait la division en arrondissements électoraux. Les collèges où il y avait plus de 600 électeurs devaient être divisés, pour procéder au scrutin, en sections comprenant chacune au moins 300 membres. Ajoutons que le président du collège était, non plus désigné par le roi, comme sous la Restauration, mais nommé par les électeurs, qui étaient tenus de porter leur choix sur un magistrat de l'ordre judiciaire, et à défaut de tribunal, sur un magistrat de l'ordre administratif : maire, adjoint au conseiller municipal (art. 35 de la Charte).

Il ne pouvait y avoir qu'un seul scrutin par jour. Chaque électeur, appelé à son tour, devait, avant de prendre part au scrutin pour la première fois, prêter serment de fidélité au roi et d'obéissance à la Charte. Après

(1) Ce chiffre avait souvent varié sous les régimes précédents : au temps de l'Empire, il était de 259, et la Charte de 1814 l'avait maintenu tel. L'ordonnance du 13 juillet 1815 le porta à 405, mais il fut ramené à 258 par l'Ordonnance du 5 septembre 1816. La loi du double vote ayant créé, en sus des 258 députés que nommaient les collèges d'arrondissement, 172 députés élus par les collèges de département, le nombre total se trouva élevé à 430. Ce chiffre se maintint jusqu'à la Loi du 19 avril 1831, qui, on le voit, l'augmenta de 29 unités. (V. Rossi, *op. cit.* t. III, p. 416).

quoi on lui remettait un bulletin ouvert et en blanc, sur lequel il écrivait ou faisait écrire secrètement (1) par un électeur de son choix, sur une table séparée du bureau, le nom du candidat qui avait ses préférences. Puis il votait. Mais il était formellement interdit de voter par bulletins imprimés ou rédigés à l'avance.

Telle était, dans ses dispositions principales, la loi du 19 avril 1831. Avant d'étudier les critiques qu'elle souleva et les projets de réforme que son application ne tarda pas à provoquer, il convient d'abord de rechercher quels furent ses résultats statistiques et les conditions de son fonctionnement.

Appendice. — Bien que notre étude ait pour objet le régime censitaire appliqué au suffrage purement politique (c'est-à-dire aux élections législatives) nous croyons utile d'indiquer succinctement, comme terme de comparaison, quelles étaient, sous le règne de Louis-Philippe, les conditions du droit de suffrage pour l'élection des assemblées locales :

A) Aux termes de la loi du 21 mars 1831, les électeurs qui nommaient les conseils municipaux étaient recrutés parmi les plus imposés au rôle de la commune dans la proportion de 1/10e de la population pour les communes ayant moins de 1.000 habitants. Cette proportion de 1/10e

(1) Le secret du vote avait été édicté pour la première fois en France par la Loi du double vote. Dans la pratique, pour qu'il ne risquât pas d'être violé, la table sur laquelle l'électeur devait remplir son bulletin était, paraît-il, protégée contre les regards indiscrets par « un immense carton ». (V. sur ce point, les *Mémoires* du Baron Haussmann, t. I, pp. 140 et suiv.)

s'élevait de 5 0/0 jusqu'à 5.000 habitants, de 4 0/0 jusqu'à 15.000 et de 3 0/0 au dessus de 15.000. A ce corps électoral censitaire, on adjoignait un certain nombre de « capacités ». C'était là, pour l'époque, un système assez démocratique, puisqu'il aboutissait à créer près de trois millions d'électeurs (1).

On remarquera que la proportion du nombre des électeurs par rapport à la population décroissait à mesure que le chiffre de cette dernière était plus élevé. On prétendait éviter, par ce procédé, les assemblées électorales trop nombreuses, dont les inconvénients frappaient alors les esprits outre mesure. « D'ailleurs, disait Foucart (2), les intérêts des communes devenant d'autant plus graves et compliqués que leur population est plus considérable, sont, par cela même, moins à la portée de la généralité des habitants. »

B) Un système beaucoup plus restrictif fut établi par la loi du 22 juin 1833 pour l'élection des Conseils généraux de département. Étaient seuls appelés à y prendre part : 1° ceux qui avaient capacité pour élire un député ; 2° ceux qui figuraient sur la liste du jury, telle qu'elle se trouvait constituée par la loi du 2 mai 1827, c'est-à-dire, notamment, les maires et adjoints des communes de plus de 3.000 habitants, les docteurs et licenciés des diverses facultés, — ces derniers se trouvant astreints à certaines conditions de domicile.

(1) Foucart (*op. cit.*, t. I, p. 597) indique, pour les élections municipales de 1837, le chiffre de 2.880.131 électeurs inscrits, dont 2.810.022 électeurs censitaires, et 70.119 électeurs inscrits à raison de leurs fonctions ou professions.

(2) *Ibid.*, t. I, p. 598.

SECTION QUATRIÈME

APPLICATION DE LA LOI DU 19 AVRIL 1831

§ 1. — Résultats statistiques.

Les statistiques électorales concernant la période qui nous occupe sont assez rares. En 1842, toutefois, parut un *Tableau comparatif des élections de 1842 et des élections précédentes*, dont le *Journal des Débats* publia une analyse qui fut reproduite par le *Moniteur* dans son numéro du 30 octobre 1842. Ces chiffres ont été utilisés et complétés par M. Charles Benoist (1), auquel nous empruntons le *Tableau comparatif* reproduit ci-après. Nous avons supprimé les chiffres concernant la période postérieure à 1848, mais nous donnons les chiffres relatifs aux élections sous la Restauration, qui permettent de suivre le développement du régime censitaire depuis 1815 :

(1) Voy. *la Crise de l'État moderne*, p. 332.

Tableau *comparatif du nombre des électeurs inscrits et du nombre des votants dans les élections législatives en France, de 1815 à 1848* (1).

DATE de L'ÉLECTION	POPULATION	ELECTEURS INSCRITS			VOTANTS AU 1er TOUR	
			CHIFFRES absolus	Pour 100 habitants	CHIFFRES absolus	Pour 100 inscrits
Août 1815.......	29.574.963	C.D.	20.711	0.07	15.260	73.7
		C.A.	50.911	0.17	35.631	70.0
Octobre 1816....	29.250.061	C.D.	20.066	0.07	14.316	71.3
		C.A.	48.958	0.17	38.123	77.9
Mars 1824......	31.274.011	C.D.	24.423	0.08	19.144	78.4
		C.A.	99.125	0.32	84.259	85.0
Novembre 1827.	31.994.633	C.D.	21.748	0.07	17.805	81.9
		C.A.	88.003	0.28	74.655	84.3
Juin 1830.......	32.485.479	C.D.	23.280	0.07	20.329	71.9
		C.A.	94.598	0.29	86.515	91.5
Juillet 1831.....	32.569.223		166.583	0.51	125.090	75.5
Juin 1834.......	32.992.581		171.015	0.52	129.211	75.6
Novembre 1837.	33.751.227		198.836	0.54	151.720	76.3
Mars 1839......	33.987.495		201.271	0.59	164.862	81.9
Juillet 1842.....	34.457.282		220.040	0.64	173.694	78.9
Août 1846......	35.401.761		240.983	0.68	199.827	82.9
23 Avril 1848...	35.574.553		8.220.664	23.11	6.867.072	83.5

(1) Les lettres C.D. et C.A., mises devant les chiffres d'électeurs inscrits relatifs à la période antérieure à 1831, signifient *Collèges de département* et *Collèges d'arrondissement*.

Du tableau ci-dessus, il résulte que, sous l'empire de la loi de 1831, le nombre des électeurs s'éleva progressivement de 166.583 (1), aux élections de juillet 1831, au chiffre de 240.983, atteint en août 1846, date des dernières élections générales qui eurent lieu sous la Monarchie de Juillet : soit, en quinze ans, une augmentation de 74.400. La progression, assez ralentie jusqu'en 1834 (en trois ans l'augmentation fut inférieure à 5.000), prit ensuite une marche assez régulière, au point qu'en 1846, le nombre des électeurs égalait presque une fois et demie le nombre existant en 1831. Les partisans du régime censitaire s'extasiaient sur ce résultat, grâce auquel, « par la seule force de la loi, par le développement naturel de la propriété », disait le *Moniteur* du 30 octobre 1842, le corps électoral s'accroissait dans la mesure même où progressaient la richesse et la civilisation. A quoi les adversaires du gouvernement répliquaient, non sans raison, que c'était là simplement l'effet de l'augmentation des charges fiscales, et qu'au contraire, la loi électorale, combinée avec les dispositions du code civil, tendait plutôt à diminuer le nombre des électeurs : « Les législateurs de la bourgeoisie, dit Louis Blanc (2), avaient oublié qu'ils vivaient dans un pays où la concurrence allait abaissant de plus en plus le niveau des fortunes immobilières, et où le code civil consacrait le morcellement indéfini des héritages. Ils n'avaient pas

(1) Ce chiffre était, on le voit, très sensiblement inférieur à celui de 200.000 qu'avaient prévu les promoteurs de la loi nouvelle. Cette dernière, loin de porter au double le nombre des électeurs existants sous le régime précédent, l'augmentait, au début, seulement dans la proportion de 29 à 51 (V. le *Tableau comparatif*).

(2) *Histoire de Dix ans*, t. II, p. 288.

compris que plus le sol serait divisé, moins il y aurait de propriétaires en état de payer le cens de 200 francs... Telle qu'on venait de l'adopter, la loi électorale établissait donc, entre les institutions politiques de la France et ses institutions civiles, une contradiction choquante. »

Il convient, d'ailleurs, de faire remarquer que la progression du nombre absolu des électeurs apparaît moins considérable, si l'on tient compte du chiffre de l'augmentation de la population totale qui, de 1831 à 1846, atteignit près de trois millions. La proportion du nombre des électeurs comparé au chiffre de la population totale s'élevait seulement de 0.51 (pour 100 habitants) à 0.68, (soit exactement un rapport de 3 à 4), dans le temps où le nombre absolu des électeurs (abstraction faite du chiffre de la population) avait presque augmenté dans la proportion de 2 à 3.

La proportion du nombre des votants, par rapport au nombre des électeurs inscrits, fut de plus en plus considérable : par une progression continue (sauf un léger fléchissement en 1842) elle s'éleva, de 75.5 pour 100 électeurs, en 1831, à 82, 9, en 1846 (1).

Les électeurs se trouvaient très inégalement répartis entre les divers collèges : à Paris, par exemple, tel col-

(1) On constatait une proportion d'abstentions beaucoup plus élevée aux élections des assemblées locales. Dans un discours prononcé à la Chambre des Députés, le 5 avril 1841, M. Fould citait à cet égard les chiffres suivants : pour les conseils généraux, sur 210.000 électeurs inscrits, il y avait eu 165.000 votants, soit 70 0/0 ; aux élections municipales, sur 2.880.000 inscrits, il n'y avait eu que 1.580.000 votants, soit seulement 55 0/0. Les corps électoraux fournissaient donc un nombre d'abstentionnistes d'autant plus considérable qu'ils étaient eux-mêmes plus nombreux. De cet état de choses, on tirait argument pour affirmer l'indifférence politique des classes populaires.

lège avait près de 3.000 électeurs alors que les collèges d'Embrun ou de Bourganeuf n'en comptaient que 150. D'où il suivait qu'un électeur d'Embrun ou de Bourganeuf « pesait vingt fois plus qu'un électeur parisien dans la balance électorale (1) ». Et ce n'étaient pas là des cas exceptionnels, puisqu'à la veille même des événements de 1848, il y avait 172 collèges qui, pour se constituer, étaient obligés de faire appel aux plus imposées au dessous de 200 francs, et qui, par conséquent, ne dépassaient pas le chiffre de 150 membres.

Il est inutile d'insister sur les inconvénients que présentait cet état de choses, au point de vue de la sincérité et de la moralité des élections. En admettant la proportion moyenne de 80 0/0 de votants, c'étaient 110 électeurs environ qui prenaient part au vote dans 172 collèges. Aussi n'était-il pas rare de voir un député élu par moins de 100 suffrages. On aboutissait ainsi à constituer, comme en Angleterre, de véritables « bourgs pourris », où il suffisait de déplacer quelques voix pour changer la majorité.

(1) Voy. à cet égard le discours prononcé à la Chambre des Députés par M. Duvergier de Hauranne, dans la séance du 22 mars 1847. Nous trouvons dans le *Moniteur* du 22 octobre 1847, une analyse des listes électorales du département de la Seine, pour l'année 1848 : environ 21.000 électeurs se trouvaient répartis en 14 collèges, dont 12 pour Paris et 2 pour la banlieue. Le plus important de ces collèges, celui du 2e arrondissement, comprenait 2.993 électeurs ; le moins nombreux, celui du 9e arrondissement, comptait seulement 554 membres.

Les députés étaient élus par un nombre de voix souvent très faible : à Paris, 2 sur 12 seulement, aux élections de 1837, obtinrent un chiffre de voix supérieur à 800, et l'on vit en 1847 un député du 12e arrondissement élu seulement par 262 voix.

L'inégalité du nombre des électeurs dans les divers collèges avait ce résultat que, dans un ensemble de circonscriptions donné, le nombre des députés n'était pas en rapport avec le chiffre de la population. C'est ainsi qu'en groupant les collèges les plus et les moins nombreux, M. Duvergier de Hauranne (1) arrivait à cette constatation que 10 députés étaient nommés par 1.500 électeurs et 10 députés par 16.000 ; 100 députés par 27.000 électeurs et 100 députés par 91.000. Et si l'on envisageait l'ensemble des élections, ces inégalités partielles venaient se résumer dans une inégalité générale bien plus frappante et plus grave : sur 241.000 électeurs inscrits, 139.000, c'est-à-dire la majorité, nommaient 177 députés seulement, alors que 102.000 électeurs nommaient 282 députés.

On signalait une inégalité non moins sensible, à un point de vue qui avait une importance particulière dans un système électoral basé sur la propriété. Si la Chambre ne correspondait pas à la majorité des électeurs, elle ne correspondait pas davantage à la majorité de la population et à la plus grande somme des contributions. En d'autres termes, la majorité des députés était élue par des arrondissements dont la population et les contributions se trouvaient fort inférieures à la moitié de la population et des contributions totales de la France. Il convient, du reste, de ne pas exagérer la portée de ces anomalies, que le suffrage universel n'a pas fait disparaître, et qui sont presque inévitables avec le scrutin uninominal (2).

(1) Discours déjà cité du 22 mars 1847.

(2) A l'heure actuelle même, certains députés ont été élus par des circonscriptions comprenant 25.000 électeurs et près de 100.000 habitants, alors que d'autres représentent moins de 5.000 inscrits et de

Indépendamment de la distribution vicieuse des circonscriptions, le régime censitaire présentait, pour l'ensemble du pays, un inconvénient plus sérieux, et qui résultait d'un vice initial de tout le système : c'est qu'il excluait du corps électoral l'immense majorité des citoyens, et ceux-là même dont les cotes, par le fait de l'extrême division de la propriété et de la fortune, représentaient de beaucoup la majeure partie des impôts. En 1846, les 240.000 censitaires payaient seulement 95 millions de contributions directes, tandis que les 10 millions de contribuables non électeurs payaient 276 millions (1). La minorité dirigeante se trouvait donc de ce chef en état de notable infériorité.

Le nombre des éligibles, sous la Restauration, avait oscillé autour de 16.000. Nous n'avons pu recueillir de données très précises sur le chiffre qu'il atteignit sous l'empire de la loi de 1831. Les promoteurs de la loi estimaient que sa progression serait analogue à celle du nombre des électeurs, c'est-à-dire qu'il se trouverait à peu près doublé par la substitution du cens de 500 francs au cens de 1.000 francs précédemment exigé. Il est vraisemblable que cette évaluation se rapprochait sensiblement de la vérité, dont nous croyons ne pas beaucoup nous écarter en disant qu'à aucun moment, entre 1831 et

20.000 habitants. C'est ainsi qu'aux élections de 1893, les Basses-Alpes avaient à élire cinq députés pour 38.427 inscrits (soit en moyenne un député pour 7.685 électeurs), et le Puy-de-Dôme sept députés seulement pour 172.265 inscrits (soit un député pour 23.609 électeurs). — Voy. *Annuaire statistique de la France*, t. XV.

(1) *Les élections générales du 2 août 1846*, par Th. Boudon de S. A. (Cité par Weil, p. 149).

1848, le nombre des éligibles ne fut inférieur à 30.000, ou notablement supérieur à 40.000.

Mais en pratique, le nombre des éligibles *réels*, c'est-à-dire de ceux qu'aucune raison n'éliminait péremptoirement, était évidemment bien moindre. En France particulièrement, les fortunes médiocres sont beaucoup plus nombreuses que les grandes fortunes, et la majorité des éligibles ne dépassait guère le revenu de 3 à 4.000 francs que représentait le cens de 500 francs. Étant donné, du reste, que les députés ne recevaient alors aucune indemnité, un revenu double ou même triple n'eût pas toujours permis à son possesseur d'abandonner ses affaires pour aller passer la moitié de l'année à Paris, et comme le disait Ledru-Rollin (1), « soutenir deux maisons au lieu d'une ».

Le nombre des éligibles auxquels leur situation de fortune eût permis d'accepter le mandat législatif subissait une nouvelle réduction du chef de circonstances particulières à tel ou tel individu : défaut d'autorité morale, de considération même ou de popularité. Ledru-Rollin, énumérant les mérites que doit réunir tout bon candidat, l'écrivait avec raison : Il faut que le nom, l'entourage, les antécédents du candidat, c'est-à-dire tout ce qui constitue sa vie, « n'éveillent ni des répugnances publiques, ni des préjugés locaux ». Il est évident que les éligibles en droit ne remplissaient pas tous ces conditions difficiles.

Aussi l'opposition n'avait-elle pas tort de dénoncer sans

(1) V. la « *Proposition de l'abolition du cens d'éligibilité et de l'établissement d'une indemnité aux députés...* » publiée, en 1845, dans le journal la *Réforme*, et reproduite dans les *Discours et écrits politiques* de Ledru-Rollin (t. I, pp. 151 à 154).

trève une « pauvreté de la candidature » qui allait parfois jusqu'à la disette. Le nombre des éligibles était si restreint dans les régions pauvres que, dans un grand nombre de circonscriptions, il ne se présentait qu'un seul candidat sérieux : pour les élections de 1842, 133 circonscriptions se trouvèrent dans ce cas, au témoignage de Ledru-Rollin qui, en commentant le fait, constatait que la fonction de député, totalement interdite aux classes populaires, ne se trouvait accessible qu'à une portion très limitée des classes moyennes. Aussi le parti démocratique réclamait-il pour remédier à ce mal, la suppression du cens d'éligibilité et la création d'une indemnité parlementaire.

Il n'est pas sans intérêt de rechercher quel fut le résultat du régime censitaire au point de vue de l'origine et du renouvellement du personnel parlementaire.

En ce qui concerne le recrutement professionnel des députés, nous trouvons les indications suivantes, relatives à la Chambre issue des élections de 1837, dans un discours prononcé par M. Gauguier, à la séance du 5 avril 1841 : la Chambre comprenait 287 membres non salariés, parmi lesquels figuraient 31 membres de l'Institut, 49 avocats, 35 négociants, 10 manufacturiers, 8 banquiers, 7 maîtres de forges, 5 médecins, 4 notaires, 83 propriétaires et agriculteurs et 55 fonctionnaires en retraite ou démissionnaires; — et 172 fonctionnaires, parmi lesquels : 4 ministres, 88 conseillers d'État et magistrats, 28 ingénieurs, professeurs et directeurs d'administration et 52 officiers en activité de service.

Il est impossible de n'être pas frappé, à la lecture de ces chiffres, de la prépondérance qu'avaient alors dans le Parlement les « propriétaires et agriculteurs » et sur-

tout les fonctionnaires, qui, à eux seuls entraient pour un tiers dans la composition de la Chambre des députés. En revanche, les hommes des carrières libérales, qui constituent aujourd'hui l'élément dominant dans nos assemblées issues du suffrage populaire, se trouvaient alors sacrifiés. Le « pays légal » incriminait comme subversives leurs tendances libérales.

Il convient, du reste, de considérer les chiffres ci-dessus, qui émanent d'un membre de l'opposition, partisan résolu de la « réforme parlementaire », comme une simple approximation. Mais s'ils sont exagérés, ce n'est que dans une faible mesure, puisque M. Villemain, ministre de l'instruction publique, avouait lui-même (séance du 11 février 1842) que, depuis 1831, le nombre des fonctionnaires-députés avait oscillé autour de 150, mais, affirmait-il, sans augmenter sensiblement. Nous aurons l'occasion de revenir sur les graves abus qu'engendra cette situation, aussi bien que sur les nombreuses discussions parlementaires qu'elle provoqua, et au cours desquelles les orateurs des partis adverses présentaient à l'appui de leur argumentation des chiffres souvent contradictoires. Il convient de reconnaître qu'une évaluation exacte et complète était malaisée, la question de savoir si tel député remplissait une fonction salariée pouvant, dans certains cas du reste peu nombreux, prêter à contestation.

Notons enfin, d'après le *Moniteur* du 22 octobre 1842, qu'à partir de 1830, le nombre des députés sortants réélus alla sans cesse en augmentant à chaque renouvellement de la Chambre, au point de s'élever de 222 (en 1831) à 356 (en 1842). Il semble donc que la stabilité des institutions favorise la longévité parlementaire, et que les titulaires des mandats législatifs changent plus souvent dans les

temps de crise (comme les années qui suivirent immédiatement la Révolution de 1830) que dans les périodes de calme. Il est aussi permis de penser que chaque renouvellement opérant un triage dans le personnel parlementaire, il se formait entre électeurs et représentants des liens chaque jour consolidés par les services rendus. Les contemporains se rendaient compte de cet état de choses, que M. de Carné signalait dans la *Revue des Deux Mondes*, le 1er novembre 1839 : « Le patronage acquis, l'intimité que des rapports aussi personnels établissent, disait-il, tendent à constituer une sorte d'inféodation des petites circonscriptions électorales à leurs mandataires, en ôtant de plus en plus à ceux-ci toute signification politique. »

§ 2. — Mœurs électorales. Résultats généraux.

I

Sous le régime censitaire, on le conçoit, les élections ne pouvaient avoir la même physionomie qu'avec le suffrage universel. Une élection législative met de nos jours en mouvement les intérêts et les passions de foules nombreuses. Elle est précédée d'une agitation qui revêt des formes variées : réunions publiques souvent bruyantes, professions de foi dont l'affichage multicolore sollicite le regard des passants, enfin et surtout, travail souterrain des comités et propagande des candidats, qui (au moins en province), parcourent la circonscription, suivis d'un cortège d'amis. Pendant plusieurs semaines, l'élection constitue, pour des raisons diverses, la préoccupation dominante

de beaucoup de citoyens, et son tumulte attire l'attention des plus indifférents.

Il n'en était pas de même avant 1848.

Certes, les choses ne se passaient plus tout à fait sous la Monarchie de Juillet comme au temps de la Restauration, où l'on briguait un siège de député à peu près par les mêmes procédés qu'un fauteuil à l'Académie. Le nombre des électeurs ne se trouvait plus assez restreint dans aucun collège pour que l'on vît se renouveler une élection semblable à celle du général Sébastiani, élu, en 1819, député de la Corse, par 28 voix sur 35 votants et 40 électeurs inscrits (1). Néanmoins, l'augmentation du nombre des électeurs, la poussée des idées démocratiques, l'esprit nouveau dans lequel s'exerçait l'action gouvernementale n'avaient pas suffi à modifier les mœurs électorales au point de les faire différer essentiellement de celles de la période précédente.

On ne recourait pas encore à la propagande par l'affiche, qui n'eût pas eu beaucoup de raison d'être, puisque la masse des citoyens n'intervenait pas dans le scrutin. Cependant le corps électoral était devenu trop nombreux, surtout dans les grandes villes, pour que les démarches de société pussent suffire, comme par le passé, à assurer le succès d'une candidature. Un usage qui, importé d'Angleterre durant les premières années de la Restauration, avait d'abord fait scandale (2), tendait à se généraliser :

(1) Weil, *op. cit.*, 130. — En ce qui concerne les mœurs électorales de la période de la Restauration, on trouvera d'intéressants détails dans un article de M. M. L. Desternes et G. Galland : *Paul-Louis Courrier électeur et candidat* (1820-22). — *Revue politique et parlementaire*, t. XV (1898), pp. 495 et suiv.

(2) En 1818, le *Conservateur* dénonçait avec indignation « l'effron-

c'était celui de discuter dans des réunions publiques contradictoires les opinions et les titres des candidats.

Pendant longtemps, il n'avait pas été admis qu'un candidat avouât ses ambitions et intriguât autrement qu' « en secret ou en confidence... par la voix sourde de la conversation ». Mais les esprits réfléchis reconnaissaient l'inconvénient de ces « formes timides et circonspectes » au point de vue de la liberté de la discussion et s'efforçaient d'y porter remède. Aux habitudes françaises, on opposait les mœurs de l'Angleterre, où les candidats à la Chambre des Communes se montraient à visage découvert. C'est ainsi que la *Minerve* écrivait, en septembre 1818 : « On ne voit pas encore beaucoup les candidats se mettre sur les rangs et appeler eux-mêmes la discussion sur leur mérite. Cet usage des peuples libres n'a point encore passé entièrement dans nos mœurs. Mais il faut s'efforcer de l'acclimater parmi nous ». En fait, dans les années qui précédèrent 1830, les réunions publiques devinrent plus fréquentes (1). En 1828, notamment, l'une d'elles attira dans

terie démagogique avec laquelle, à la dernière élection de Paris, un candidat s'est prostitué aux suffrages d'une certaine partie des électeurs ». Et il poursuivait en ces termes : « Ces lettres jetées à profusion dans les sections du collège, dans les carrefours, dans les rues, dans les cafés, dans les boutiques, dans les maisons de jeu, que sais-je où ? étaient accompagnées d'appels adressés au nom de la patrie à tous les amis de la liberté pour qu'ils réunissent leurs voix sur l'ami du peuple. On sentait je ne sais quel arrière-goût de l'élection de Henriot par les sections de Paris, ou de celles de Robespierre et d'autres amis de la liberté par les électeurs de Septembre. »

(1) Grâce surtout à l'action des Comités électoraux fondés par la Société *Aide-toi, le Ciel t'aidera*. C'est de ce mouvement que sortit la Chambre des 221. — Voy. Weil, *op. cit.*, pp. 122 et suiv.

un café des Champs-Elysées, le chiffre considérable pour l'époque, de sept à huit cents électeurs : « On vit, dit le duc de Broglie, dans ses *Souvenirs*, ce qui ne s'était pas vu depuis de longues années, et ne s'est guère vu depuis ; on vit dresser en plein vent des *hustings*, du haut desquels les candidats s'adressaient au public, exposant leurs principes, rendant compte de leur vie passée, prenant des engagements pour l'avenir. »

Mais en dépit des protestations, les procédés des propagandes qui avaient, à l'origine, soulevé de si vives critiques, tendaient à devenir une pratique courante. Un publiciste constatait, en 1830, cette évolution chaque jour plus marquée. « L'esprit de la liberté, disait-il, a substitué d'abord aux candidatures obscures des coteries la candidature par la voie de la presse. Finalement, la candidature directe et publique paraît devoir s'introduire dans nos mœurs (1). »

Là où les libéraux, comme le duc de Broglie, reconnaissaient l'imitation des *hustings* anglais, bon nombre de candidats ne voulurent voir, pendant longtemps, que des tréteaux où ils n'eussent pu se montrer sans compromettre leur dignité. Aussi, le plus souvent (au moins au début), l'examen des candidatures dans les réunions paraît-il s'être accompli en l'absence des candidats. Jusque dans les dernières années du régime censitaire, il se rencontra des candidats qui refusèrent de se rendre à des réunions publiques où on les convoquait (2). Mais ces résistances individuelles n'étaient plus que l'exception.

(1) Mahul, *Tableau de la Constitution politique de la monarchie française selon la Charte*, p. 316.

(2) V. le *Journal des Débats* du 24 octobre 1837, au sujet du refus opposé en pareille circonstance par M. Locquet, maire du 9e arrondissement de Paris.

Les partis de gauche, en particulier, découvraient dans les interpellations adressées aux candidats au cours des réunions préparatoires, un moyen efficace de propager leurs idées. « C'est par là peut-être, disait le *National* du 2 novembre 1837, que les habitudes démocratiques s'implanteront parmi nous. D'ici à quelques années, il ne se nommera pas un député, pas un maire, pas un officier de garde nationale qui ne soit d'abord obligé d'exposer ses opinions et sa vie au jugement de ses compatriotes. Une telle obligation équivaudra à une sorte de censure sévère exercée par tous sur chacun. » Néanmoins, la pratique des réunions publiques préparatoires suscitait encore assez de préventions pour que le même journal eût cru devoir déclarer, quelques jours auparavant (12 octobre 1837) que les interpellations aux candidats n'avaient « rien de commun avec les mandats impératifs... Pour s'être prononcé dans une réunion préparatoire, ajoutait-il, le député n'en sera pas moins libre de voter comme sa conscience le lui commandera ».

Nous venons d'assister à la lente formation des coutumes que l'opinion considère aujourd'hui comme l'essence même de la vie politique. Est-il besoin de répéter que les préliminaires de l'élection devaient présenter un caractère tout différent, par ce fait même que le corps électoral, au lieu de constituer une agglomération nombreuse d'individus très divers, se recrutait dans un milieu social restreint et fermé ? Il ne s'agissait pas d'enthousiasmer des foules anonymes facilement impressionnables, ou de capter leur confiance en leur faisant espérer des réformes, mais bien de savoir capter, grâce aux manœuvres d'une habile diplomatie, quelquefois par une surenchère de promesses individuelles, le petit nombre de suffrages,

qui, en se portant d'un côté ou de l'autre, suffisaient à faire pencher la balance électorale. En outre, chaque collège apparaissait comme une espèce d'être moral, de corporation éphémère, dont les membres, rapprochés par leur similitude d'éducation, unis par leur communauté d'idées et d'intérêts, avaient le sentiment d'une étroite solidarité en face d'adversaires communs. On exagérerait à peine en comparant une campagne électorale dans un tel milieu à ce qui se passe de nos jours, lorsqu'il s'agit de renouveler le conseil d'administration ou le bureau d'une société réunissant un certain nombre d'actionnaires ou de membres : sans doute, quand la cérémonie n'est pas une simple formalité, l'on s'agite quelquefois et l'on intrigue, mais avec des formes plus discrètes que dans un corps électoral nombreux et composite, sinon toujours avec moins d'âpreté dans la lutte.

II

Après avoir étudié la nature et les procédés des rapports entre électeurs et candidats, il convient de rechercher quelles relations s'établissaient entre les députés et leurs mandants, et quelle attitude observait le gouvernement à l'égard des uns et des autres.

Et d'abord, de quelle manière le gouvernement concevait-il son rôle dans les élections? Un notable progrès se produisit aussi dans cet ordre d'idées, après 1830.

Sous la Restauration, le collège électoral ressemblait à un corps constitué, à une assemblée de fonctionnaires quelconques. Son président, nommé par le roi, était toujours un personnage important, dont l'influence s'exerçait

d'une façon d'autant plus suspecte qu'ordinairement il était lui-même candidat. Il avait, du reste, pour mission avouée d'employer tout son pouvoir à faire triompher la politique du gouvernement dans les choix du collège qu'il présidait.

Les ministres eux-mêmes ne se privaient pas d'agir directement sur le corps électoral, notamment en exerçant une pression sur ceux des électeurs qui étaient fonctionnaires et auxquels ils ne craignaient pas d'adresser, à la veille des élections générales, des injonctions collectives souvent formelles. Citons, à titre d'exemple, ces passages d'une circulaire que M. de Peyronnet, garde des sceaux, adressait aux procureurs généraux, à la date du 20 janvier 1824 : « Le gouvernement ne confère les emplois publics qu'afin qu'on le serve et qu'on le seconde... Si le fonctionnaire refuse au gouvernement les services qu'il attend de lui, il trahit sa foi et rompt volontairement le pacte dont l'emploi qu'il exerce a été l'objet ou la condition... ». Le baron de Damas, ministre de la guerre, se montrait encore plus catégorique : « Je vous prie, écrivait-il à ses subordonnés, si votre intention est, comme j'ai tout lieu de le croire, de vous rallier à ceux qui voteront pour les honorables candidats présentés par le gouvernement, de me mander que vous en prenez l'engagement. Je ne vous dissimulerai pas que tout autre vote, même en faveur d'un candidat connu par son attachement au gouvernement du roi, ne pourrait être considéré que comme hostile... (1) ». Des révocations de fonctionnaires vinrent souvent sanctionner la désobéissance à ces instructions comminatoires.

(1) Cité par Weil, pp. 115-116.

Comme bien on pense, les préfets ne restaient pas en arrière et renchérissaient encore sur les circulaires ministérielles dans leurs rapports avec leurs subordonnés. Mais ils avaient à leur disposition (au moins avant 1828) un moyen plus efficace de prouver leur bon vouloir. La loi leur conférait le droit, dont ils abusaient à l'envi, de statuer sur les difficultés relatives à l'inscription sur les listes électorales. L'affichage tardif de ces listes ne laissait parfois pas le temps de former avant l'élection un recours qui, même introduit dans les délais, n'était pas suspensif et ne pouvait, par suite, empêcher que les erreurs intéressées du préfet produisissent leur effet sur le résultat du scrutin.

Les libéraux ne se lassaient pas d'élever la voix contre ces abus auxquels devait tenter de mettre fin le ministère Martignac. En 1823, Casimir Perier invitait les électeurs à protester contre un système d'élection qui menaçait « de détruire leurs droits et leur indépendance... Car d'après ce qui s'est passé, avec des fonctionnaires, le ministère fait des électeurs ; avec des électeurs et des fonctionnaires, il fait des députés ; avec des députés en grande partie fonctionnaires, il fait des lois ; avec des lois ainsi faites, et à l'aide de distinctions de mots sur les articles de notre pacte fondamental, il renverse ce pacte de fond en comble ».

Des reproches identiques, nous aurons l'occasion de le voir, ne furent pas ménagés au gouvernement de Juillet, et par une ironie singulière, les paroles que nous venons de reproduire résument exactement les critiques véhémentes que les partisans de la « réforme parlementaire » devaient faire entendre si fréquemment, après 1840.

Il faut convenir que, sous le règne de Louis-Philippe,

l'ingérence gouvernementale dans les élections se manifesta sous des formes qui, pour n'être pas moins condamnables, furent incontestablement moins brutales que sous le précédent régime. Le progrès des idées et des mœurs politiques ne lui permettant plus d'attenter ouvertement à l'indépendance des électeurs, le gouvernement recourra à des moyens détournés pour atteindre son but. Pour suppléer à la contrainte dont il n'ose plus avouer l'usage, il agira sur les électeurs par l'octroi des faveurs innombrables dont il dispose ; à la pression non déguisée, il substituera un procédé plus sûr : la corruption, qui désormais va prendre des proportions auparavant inconnues.

Quoi qu'il en soit, les instructions aux fonctionnaires s'inspirent d'un esprit différent de celui que nous avons observé chez les ministres de la Restauration. Dès le début du régime, dans une circulaire datée du 19 septembre 1830, Guizot, ministre de l'Intérieur, s'adressait à ses subordonnés dans les termes suivants : « Le temps n'est pas éloigné, disait-il, où la puissance publique se plaçant entre les intérêts et les consciences, s'efforçait de faire mentir le pays contre lui-même, et de le suborner comme un faux témoin... *C'est par votre administration seule que vous devez influer sur l'opinion publique* (1) ». Il est vrai que l'année suivante cette doctrine de la neutralité absolue fut formellement abandonnée par Casimir Perier, président du Conseil, lequel, tout en se défendant de vouloir ramener les abus qu'il avait lui-même jadis flétris, traçait aux préfets une toute autre ligne de conduite : « Pour moi, Monsieur le Préfet, je vous dirai sans détour l'intention générale du gouvernement. *Il ne sera*

(1) Cité par Weil, p. 154.

pas neutre dans les élections. Il ne veut pas que l'administration le soit plus que lui. Sans doute, sa volonté est avant tout que les lois soient exécutées avec une rigoureuse impartialité... Mais entre l'impartialité administrative et l'indifférence pour toutes les opinions, la distance est infinie. Le gouvernement est convaincu que ses principes sont conformes à l'intérêt national. Il doit donc désirer que le vœu national les confirme... Il n'en fait pas mystère, et vous devez, ainsi que lui, le déclarer hautement. » Et s'attachant à déterminer quelles sortes de candidatures l'administration devait favoriser, il ajoutait : « Cependant, vous sentez qu'il ne faut pas s'attacher trop exclusivement aux nuances. Un honnête homme dévoué au Roi et à la Charte est toujours un bon député... L'administration guidée par les intérêts généraux ne doit prendre contre personne l'initiative de l'hostilité. Elle doit accueillir tous ceux qui ne l'attaqueront point ».

Cette énergique affirmation du droit, voire même du devoir qu'a le gouvernement de ne pas se désintéresser des élections, fut, à cette époque, maintes fois reproduite par les hommes d'État, notamment par Thiers. En 1837, M. de Montalivet proclamait à la tribune la légitimité de la candidature officielle, établissant avec soin une distinction entre les manœuvres coupables et l'intervention « morale, sociale... qui appartient essentiellement à l'administration du pays ». Et neuf ans plus tard, à la veille des élections de 1846, M. Duchâtel, ministre de l'Intérieur, s'inspirait du même point de vue dans une circulaire aux préfets : « L'indépendance des consciences, disait-il, doit être scrupuleusement respectée : les intérêts publics, les droits légitimes ne doivent jamais être sacrifiés à des calculs électoraux... Fidélité sévère aux règles de justice

dans l'expédition des affaires, *respect de la liberté et de la moralité des votes, mais action ferme sur les esprits*, tels sont les principes qui, en matière d'élections, doivent présider aux rapports de l'administration avec les citoyens » (1).

On peut se rendre compte, d'après ces divers extraits, de ce que fut, dans les élections, l'attitude *officielle* des détenteurs du pouvoir sous la Monarchie de Juillet. C'est évidemment le droit du gouvernement de présenter sa politique sous son jour le plus favorable, et à plus forte raison, de la défendre contre la calomnie. Sous un régime parlementaire, où l'effort de l'opposition tend à supplanter le parti au pouvoir, ce serait humainement trop demander au Cabinet que de vouloir qu'il demeurât impassible au milieu d'une lutte dans laquelle son existence même se trouve en jeu. Il faut au contraire le louer s'il résiste à la tentation d'accabler ses adversaires avec toutes les armes qu'il a dans les mains. Prise en elle-même, la conception qui se dégage des instructions que nous avons analysées ne semble donc pas critiquable. Mais en ces matières, les solennels hommages aux principes, dont les ministres ne sont jamais avares, importent beaucoup moins que l'esprit dans lequel sont appliquées les circulaires. Or, il faut bien avouer que les conseils de modération et d'impartialité ainsi prodigués aux préfets, restèrent trop souvent lettre-morte à l'égard des partis hostiles (2).

(1) Cité par Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, t. VI, p. 25.

(2) V. à cet égard une circulaire du préfet de la Haute-Loire, reproduite par le *National* du 27 mai 1834, et citée par M. Weil, p. 158. — Les manœuvres de nature à modifier le résultat final de l'élection

III

Au surplus, la forme la plus redoutable de la pression administrative n'est pas celle des mises en demeure ou des manœuvres d'intimidation. Un danger plus grand réside dans l'abus des influences, ou comme on disait alors, dans la « corruption » : corruption des électeurs par les députés, corruption des électeurs et des députés tout ensemble par le gouvernement. Des députés aux électeurs, la corruption s'exerce exceptionnellement par la vénalité des suffrages, normalement par l'obtention de places ou de tels autres avantages convoités par l'électeur, qui, de la sorte, pourra se trouver entraîné à voter en vue de satisfaire sa cupidité, son intérêt ou celui des siens. Du gouvernement aux députés, la corruption s'effectue par l'octroi même de ces faveurs officielles, grâce auxquelles le député conserve sa popularité : « Dans le régime parlementaire, dit M. de Laveleye, chaque député a dans les ministères son compte-courant : à son passif, comme dettes, sont portées toutes les nominations et toutes les faveurs qu'il obtient ; à son actif, tous les votes favorables au gouvernement qu'il émet (1) ». Il est vrai que de la

se trouvaient singulièrement facilitées par cette circonstance que les opérations du scrutin duraient plusieurs jours.

(1) Emile de Laveleye, *Le Gouvernement de la démocratie*, t. II, p. 114. — Un autre procédé de corruption, particulièrement employé parce qu'il était le plus sûr, existait, sous le régime censitaire, à l'égard des députés : la nomination à des fonctions publiques salariées. Mais c'est là un point très important dont nous réservons l'examen.

sorte, le ministère maintenant sa majorité, tandis que le député assure sa réelection, l'intérêt national court le risque d'être subordonné à des intérêts de parti, et l'intérêt général sacrifié à des intérêts locaux ou individuels.

Nous touchons ici à la plaie vive de la Monarchie de Juillet, au mal dont ses institutions portaient le germe, et qui, pour n'avoir pas été dans tous les temps aussi profond, n'en apparaît pas moins comme l'infirmité permanente du gouvernement parlementaire dans les États centralisés. Tocqueville le remarquait avec sa pénétration accoutumée : « *Comment empêcher le gouvernement de corrompre, lorsque le régime électif lui donne naturellement tant de besoins de le faire, et la centralisation tant de moyens?* Le fait est que nous tentons une expérience dont nous n'avons pas encore vu le dernier résultat : nous essayons de faire marcher ensemble deux choses qui n'ont jamais, à ma connaissance, été unies : une assemblée élective et un pouvoir exécutif bien centralisé. C'est là le plus grand problème du temps : il est posé, mais non résolu ». Tocqueville est revenu souvent sur cette idée qu'il avait à cœur. Et il découvrait une cause d'aggravation du mal dans une disposition d'esprit bien ancienne chez les Français, et trop répandue parmi eux : « le goût des fonctions publiques et le désir de vivre de l'impôt... mal secret, qui a rongé tous les anciens gouvernements, et qui rongera de même tous les nouveaux (1). »

(1) Tocqueville, *Souvenirs*, p. 44. — Sous la Monarchie de Juillet, des vues analogues furent fréquemment développées à la tribune parlementaire. Nous les retrouverons exposées par M. Duvergier de Hauranne, à la séance du 22 mars 1847.

Il serait donc aussi injuste qu'inexact d'imputer la corruption électorale comme un vice propre à la Monarchie de Juillet. Mais il n'en est pas moins vrai que l'organisation du système censitaire, en offrant aux abus un terrain préparé, les rendait à la fois plus inévitables et plus choquants : « Les élections à un très petit nombre d'électeurs, écrivait Lamartine, donnent lieu à beaucoup plus de brigues que les élections à grande masse. Rien n'est si travaillé par des influences extérieures qu'un conclave ou qu'une élection académique par quarante ou soixante voix. La raison en est simple : quand on peut modifier le résultat de l'élection par cinq ou six suffrages, on emploie tous les moyens pour les acquérir. Quand il faut capter, acheter ou intimider deux ou trois mille voix, on y renonce, on les abandonne à la générosité de leurs opinions. Les élections nombreuses sont orageuses quelquefois, mais presque toujours incorruptibles. La raison en est simple encore : on peut empoisonner un verre d'eau, on n'empoisonnera pas un fleuve (1) ». Ces paroles, peut-être optimistes à certains égards, correspondent évidemment à la réalité, en ce qui concerne le régime censitaire, que nous avons seul en vue, et sur les mœurs duquel plusieurs procès retentissants jetèrent le jour le plus fâcheux.

Les exemples de vénalité les plus caractéristiques nous sont fournis par cette extraordinaire élection de Quimperlé, qui eut son dénouement judiciaire, en février 1847. L'élu, M. Drouillard, et quatre de ses complices, furent condamnés par la Cour d'Assises de Maine-et-Loire à cinq ans d'inter-

(1) Article publié dans le *Bien public*, le 14 décembre 1845, reproduit dans la *France parlementaire*, t. IV, pp. 275 et suiv.

diction de séjour et à une forte amende pour avoir acheté des votes. Des faits de corruption éhontée furent relevés à la charge des accusés. Un an avant l'élection, M. Drouillard avait fondé une banque agricole qui avait consenti des « prêts » à bon nombre d'électeurs, dans des conditions trop avantageuses pour ne pas être suspectes. De plus, au jour même du scrutin, les électeurs, après avoir été copieusement hébergés, avaient été conduits à l'entrée de la salle de vote par un service de voitures organisé par le candidat, qui, en dépit de ces prévenances, recueillit seulement 82 suffrages sur 158. Aussi la Chambre avait-elle invalidé l'élection.

On devine que ce scandale, survenant à la veille de la « campagne des banquets » fut largement exploité par les partisans de la « Réforme ». Il avait eu des précédents, et déjà, en 1843, la Chambre avait invalidé l'élection de M. Pauwels, nommé à Langres par 129 voix sur 254 votants, à la suite de manœuvres du reste moins répréhensibles. En vain le candidat, pour justifier les agapes auxquelles il avait convié les électeurs avant le scrutin, avait-il invoqué les « usages du pays », où tous les marchés, affirmait-il, se concluaient au cabaret.

De ce qu'un certain nombre de défaillances individuelles furent constatées durant une période de dix-sept années, il serait vraisemblablement exagéré d'induire que la vénalité fut, à cette époque, une pratique fréquente dans les élections. Des électeurs qui vendent leurs suffrages à prix d'argent, et des candidats qui les achètent, il en existe sous tous les régimes, quelle que soit l'extension du corps électoral, — mais alors comme aujourd'hui ils constituaient une honteuse exception.

La corruption électorale, nous le savons, s'exerce d'or-

dinaire par d'autres procédés que leur apparence plus anodine n'empêche pas d'être aussi efficaces. Sans parler des libations précédant le scrutin, tel électeur qui ne consentirait jamais à recevoir en espèces métalliques la rémunération de ses compromissions, n'éprouve le plus souvent aucun scrupule à disposer de son influence et de son suffrage en faveur du candidat qui promet en retour d'obtenir pour lui tel avantage déterminé. En concentrant ce trafic dans une étroite sphère sociale, le système censitaire aboutissait à augmenter beaucoup son intensité. Sous le régime du suffrage universel, l'administration et les candidats ne peuvent essayer d'agir sur un corps électoral trop nombreux que par l'entremise de ceux que l'on nomme les « électeurs influents ». Et encore les résultats de ces interventions sont-ils rendus fort aléatoires par le fait des courants d'opinion. Avec le système censitaire, au contraire, le sentiment public devait se borner à réprouver les menées condamnables qui pouvaient avoir lieu dans le collège, mais il restait impuissant à les déjouer. L'abus des influences, déjà facilité par la nature des choses, était, de plus, assuré de ne trouver aucun contre-poids.

Une circonstance le rendait particulièrement odieux : c'est qu'il bénéficiait exclusivement à une oligarchie. Non seulement « tous les pouvoirs politiques, toutes les franchises, toutes les prérogatives », mais encore toutes les faveurs gouvernementales se trouvèrent, pour emprunter encore une forte expression de Tocqueville, « renfermés et comme entassés dans les limites de la seule classe moyenne, à l'exclusion, en droit, de tout ce qui était au dessous d'elle, et en fait, de tout ce qui avait été au dessus... La classe moyenne, devenue le gouvernement, prit un air d'industrie privée; elle se cantonna dans son pouvoir, et

bientôt après dans son égoïsme (1). » Ce monopole exorbitant ne pouvait être détenu longtemps sans mettre en péril l'ordre social même qu'il prétendait sauvegarder. C'est pourquoi la classe moyenne marchait au devant d'une catastrophe, alors qu'elle pensait établir sa prépondérance sur des fondements indestructibles.

CHAPITRE III

CRITIQUES ET PROJETS DE RÉFORME.

SECTION PREMIÈRE

LES ORIGINES DU MOUVEMENT RÉFORMISTE (1831-1840).

La loi de 1831 fut, dès l'origine, violemment attaquée : mais dès l'origine aussi, il fut aisé de discerner parmi ses adversaires deux tendances différentes, les uns se déclarant partisans du suffrage universel, les autres se bornant à réclamer l'admission d'un plus grand nombre de citoyens à l'électorat, mais sans contester le principe même du régime censitaire.

Cette dernière opinion trouva fréquemment un écho dans les débats parlementaires, de 1831 à 1848. Mais ce

(1) Tocqueville, *Souvenirs*, pp. 5 et 6.

fut seulement après 1840 qu'elle prit dans le pays et dans la Chambre une importance véritable. Elle dénonçait en même temps deux abus. D'une part, un nombre toujours croissant de députés conservaient ou même acquéraient après leur élection la qualité de fonctionnaires publics, qui supprimait leur indépendance en les mettant à la discrétion du pouvoir. De l'autre, nous le savons, l'exercice du droit électoral se trouvait, en fait, réservé à 200.000 privilégiés, à l'exclusion et souvent au détriment du reste des citoyens. Le premier de ces abus tendit à s'aggraver chaque année, à mesure que le progrès des idées faisait paraître le second plus choquant.

Les choses en arrivèrent au point que la « réforme parlementaire » et la « réforme électorale » (ou comme on disait plus brièvement : la « Réforme »), devinrent vers 1842, les articles principaux du programme d'une opposition dont tous ceux qui la composaient étaient loin d'avoir des visées identiques. Là où Thiers et le centre gauche, Odilon Barrot et l'opposition dynastique, se contentaient de voir un excellent terrain d'attaque contre le ministère Soult-Guizot, les adversaires irréductibles du régime espéraient trouver le moyen d'ébranler la monarchie elle-même, en se rapprochant de leur but lointain : l'établissement par le suffrage universel d'un ordre social nouveau. Avant d'étudier ces deux mouvements parallèles, il convient de rappeler leurs manifestations initiales.

§ 1. — Formes diverses de l'idée du suffrage universel.

Il semble bien que depuis le temps de la Révolution française jusqu'au lendemain des Journées de Juillet, l'idée

du suffrage universel, comme principe de gouvernement, se soit, pour ainsi dire, oblitérée dans l'opinion des masses. En tout cas, la brutale compression du premier Empire, puis la réaction qui suivit le retour des Bourbons, ne lui ayant pas permis de s'affirmer ouvertement, elle demeurait confinée dans les sociétés secrètes où se perpétuait la tradition révolutionnaire. Il faut arriver à l'année 1834 pour la retrouver exprimée dans le programme de la *Société des Droits de l'homme*, qui fut tracé par Godefroy Cavaignac et dans lequel figurait cet article : « La souveraineté du peuple mise en œuvre par le suffrage universel » (1).

A la même époque, nous l'avons vu, la doctrine de la souveraineté du peuple s'exerçant par un suffrage très étendu, avait reçu, au cours de la discussion de la loi de 1831, l'adhésion formelle et assez imprévue, des orateurs les plus autorisés du parti légitimiste. Déjà du reste, lorsqu'il s'était agi d'introniser la branche cadette des Bourbons, un certain nombre de députés restés fidèles à la dynastie déchue avaient refusé de prendre part aux travaux de revision de la Charte, déclarant qu'à défaut du principe de la légitimité, inapplicable dans les circonstances actuelles, c'était à la France tout entière, convoquée en assemblées primaires, qu'il appartenait seule de statuer sur son sort. Une Chambre sans mandat ne pouvait confisquer au profit d'un prince sans droit le bénéfice de l'insurrection victo-

(1) « A cette époque, dit Louis Blanc, la doctrine du suffrage universel gagnait tous les esprits vigoureux, tout en émouvant les âmes désintéressées, parce que c'est une doctrine simple, décisive, logique, sans ambages, sans réticences, et propre à exalter la plus active passion de l'homme, l'amour de l'égalité ». (*Histoire de Dix ans*, t. II, p. 285).

rieuse. à la suite de laquelle la souveraineté nationale reprenait son empire. Est-il besoin de dire que cette thèse, soutenue à la Chambre par le vicomte de Cormenin, n'y eut alors aucun succès ? (1).

Il semble bien que ce soit à ce mouvement qu'il faille rattacher les idées que Lamartine exprimait dans la *Politique rationnelle*, publiée par lui en 1831. Conservateur par éducation, aristocrate par tempérament, le grand poète demeuré à l'écart de tous les partis, commençait alors l'évolution qui devait l'amener à prendre la tête du mouvement révolutionnaire de 1848. Fortement imbu des principes du christianisme, c'est à l'évangile qu'il rapportait les idées d'égalité, de fraternité, dont la démocratie lui semblait devoir réaliser la plus complète application. Il affirmait nettement, dès cette époque, la nécessité « de consacrer l'égalité politique et civile de tous les hommes devant l'État » et posait le principe du suffrage universel : « Il n'y a de vérité dans le pouvoir social moderne, ou représentatif, qu'autant qu'il y a de vérité dans l'élection, et il n'y a de vérité dans l'élection qu'autant qu'elle est universelle (2). » Ajoutons du reste que cette formule n'impliquait pas à ses yeux la nécessité du suffrage universel pur et simple, puisque Lamartine inclinait personnellement vers un suffrage indirect auquel il devait conserver ses préférences jusqu'à la veille de 1848.

(1) Voy. Eugène Spuller, *Histoire parlementaire de la Deuxième République*, pp. 135-136. — C'est à cette époque que la *Gazette de France*, organe attitré du parti légitimiste, pris le sous-titre de : *Journal de l'Appel au peuple*, qu'elle a conservé jusque sous le second Empire.

(2) *Politique rationnelle*, p. 362.

Mais le temps approchait où, par suite des rapports économiques nouveaux qu'engendrait le prodigieux développement de la grande industrie, les questions purement politiques allaient céder le pas aux questions sociales dans les préoccupations des travailleurs. Cette tendance s'accuse, dès 1832, dans un manifeste républicain : « Nous avons bien moins en vue un changement politique qu'une refonte sociale, disaient les rédacteurs. L'extension des droits politiques, la réforme électorale, le suffrage universel, peuvent être d'excellentes choses, mais *comme moyens seulement, non comme but*. Ce qui est notre but, à nous, c'est la répartition égale des charges et des bénéfices de la société, c'est l'établissement complet du règne de l'égalité (1). » Ces trois phrases contiennent toute la substance du programme « radical » qui devait être soutenu plus tard par Louis Blanc et Ledru-Rollin, et (après 1843) par le journal la *Réforme*.

Les attaques contre le système de la loi de 1831 prirent successivement des formes diverses. Durant les premières années, elles se manifestèrent presque exclusivement par une série de pétitionnements. Mais, à partir de 1839 ou 1840, elles se traduisirent dans de nombreuses propositions de loi et donnèrent lieu, en dehors du Parlement, à une très active propagande.

(1) Cité par M. Seignobos, *op. cit.*, p. 129.

§ 2. — Les pétitions.

I

A trois reprises différentes, en 1834, 1835 et 1840 (1), la Chambre des députés eut à s'occuper de pétitions réclamant la réforme de la loi de 1831. Toutes les fois, conformément à l'avis de la commission, elle écarta les pétitions et passa à l'ordre du jour.

Ces pétitions différaient beaucoup, par leur objet aussi bien que par le nombre de leurs signataires. Ce nombre s'éleva de 28.380, en 1834 (presque tous les pétitionnaires provenant des départements de la Côte-d'Or, de la Nièvre et de Saône-et-Loire), à 240.000, en 1840, — parmi lesquels 188.000 s'affirmaient partisans du suffrage universel direct. Les débats parlementaires ne nous renseignent pas sur le nombre des pétitionnaires de 1835, mais les chiffres indiqués pour 1840 suffisent à prouver l'existence d'un

(1) Séance du 8 février 1834 : M. Amilhau, rapporteur ; Discours de M. Havin.

Séance du 7 février 1835 : M. Emmanuel Poulle, rapporteur. Discours de M. M. Duvergier de Hauranne (avec une intéressante interruption d'Odilon Barrot), Pagès (de l'Ariège), de Laboulie, le général Bugeaud, Garnier-Pagès (l'aîné, mort en 1841).

— Séance du 16 mai 1840 : M. de Golbéry, rapporteur ; discours de MM. Jars, Arago, Thiers, président du Conseil, Garnier Pagès. (Nous ne signalons que les discours les plus caractéristiques).

Consulter pour chaque séance (à défaut des *Archives parlementaires*, dont la publication s'arrête actuellement à l'année 1835) le numéro du *Moniteur* à la date du lendemain.

mouvement d'opinion déjà considérable. Les pétitions étaient le plus souvent imprimées, mais elles n'en comprenaient pas moins des types variés, qui, par leur diversité même, devenaient un indice de la spontanéité de la manifestation.

Certains pétitionnaires préconisaient les solutions radicales : suffrage universel direct, ou à deux degrés (tel qu'il avait fonctionné d'après les Constitutions de 1791 et de l'an III) : « Le droit d'électeur, disait notamment l'un d'eux en 1835, est inhérent au droit de cité. L'égalité n'existera réellement devant la loi que lorsque tous les citoyens français et majeurs participeront à la nomination des mandataires du pays. La France ne peut être légalement représentée que par des députés à l'élection desquels tout le peuple français aura été directement appelé à concourir. Mais les adhérents de ces idées, bien que formant au moins en 1840 la majorité des pétitionnaires, n'étaient qu'une fraction minime de l'opinion, sans influence et presque sans représentant dans la Chambre. La majorité du Parlement était portée à les solidariser avec les sociétés secrètes qui, à plusieurs reprises, entre 1830 et 1839, fomentèrent de graves émeutes, et dont les doctrines ne répugnaient pas moins que les procédés d'action aux classes dirigeantes de la nation.

A côté de ces opposants irréductibles, bon nombre de pétitionnaires, sans formuler aucune revendication de principe, se bornaient à réclamer, en 1835, la suppression du cens d'éligibilité et un traitement pour les députés. En 1840, on adressait à la loi de nombreuses critiques de détail : par exemple, on lui reprochait de subordonner le droit électoral à un signe (la propriété) que l'hypothèque rend souvent mensonger, — de permettre à l'administration, par la perma-

nence des listes, de réserver toutes ses faveurs aux seuls électeurs, — enfin, d'aboutir à ce résultat que certaines localités, n'ayant que des habitants trop pauvres pour être électeurs, ne se trouvaient pas représentées du tout. Comme remède à ces inconvénients, on proposait l'extension du droit électoral à diverses catégories de citoyens, parmi lesquelles les plus fréquemment mises en avant étaient : les magistrats, les conseillers municipaux des communes importantes, les officiers de la garde nationale, les membres de la deuxième partie de la liste du jury (1).

Les rapporteurs, tantôt en opposant une fin de non-recevoir catégorique, tantôt en préconisant l'emploi de moyens dilatoires (tels que le renvoi au bureau des renseignements) se montrèrent toujours nettement hostiles à toute mesure tendant au suffrage universel. Ils témoignaient plus d'égards aux réformes modérées, ce qui n'empêchait pas la Chambre d'écarter indistinctement toutes les propositions en passant à l'ordre du jour.

On repoussait le suffrage universel à la fois pour des raisons doctrinales et pour des raisons politiques. C'est ainsi que M. Amilhau disait en 1835 : « Introduire le principe démocratique dans nos institutions dans toute son étendue, et sans aucun de ces ménagements que comportent les temps où nous vivons, ce serait vouloir tout bouleverser et tout détruire... Le suffrage universel... est im-

(1) La deuxième partie de la liste du jury comprenait, aux termes de la Loi du 2 mai 1827, les fonctionnaires publics nommés par le roi et exerçant des fonctions gratuites, les officiers en retraite, les docteurs et licenciés, les membres et correspondants de l'Institut, les membres des autres sociétés savantes reconnues par le roi, c'est-à-dire assez exactement les « capacités » dont le projet du gouvernement avait vainement proposé l'adjontion en 1831.

possible. La raison, la politique, l'expérience le condamnent également... » Le rétablir serait « renier les progrès et les bienfaits de la civilisation, et rétrograder à l'origine des sociétés humaines ». Enfin, dans un autre ordre d'idées, le suffrage universel direct favoriserait les républicains, le suffrage à deux degrés fonctionnerait au profit des légitimistes, et tous les deux au détriment du régime actuel (1). Le rapporteur ajoutait qu'à ses yeux le système censitaire, loin de constituer un privilège, devenait un principe fécond d'émulation, « puisque tous peuvent obtenir le droit électoral par le travail ».

M. Poulle, déclarant ne pouvoir « concevoir une souveraineté à laquelle trente-deux millions de citoyens participeraient », reproduisit l'année suivante les mêmes arguments. Il estimait que les passions politiques créaient encore un péril trop menaçant pour que l'on pût songer à fournir à l'opposition le « levier » qu'elle réclamait avec le dessein de s'en servir pour ébranler la monarchie. Puis

(1) L'orateur ne contestait pas la souveraineté du peuple ; mais elle lui apparaissait comme étant « de principe plutôt que d'action » en ce sens qu'il ne lui reconnaissait la faculté de s'exercer activement que dans les cas « où tous les pouvoirs sont anéantis ou suspendus par l'effet d'une puissance au dessus des prévisions humaines », autrement dit en temps de révolution. Par une singulière coïncidence, c'est en vertu d'un raisonnement semblable que les légitimistes avaient réclamé, après la Révolution de Juillet, la convocation des assemblées primaires. C'est grâce à l'ingénieuse combinaison de cette souveraineté intermittente que l'on parvenait à concilier les origines révolutionnaires du régime avec sa législation électorale ploutocratique. (V. sur ce point la théorie de Benjamin Constant et le discours cité plus haut, que le baron Mounier prononça à la Chambre des Pairs au cours des débats de la Loi de 1831).

il recourait à une image hardie pour caractériser les deux partis extrêmes qu'une haine commune pour le gouvernement unissait sous le même drapeau : « Bizarre coalition, s'écriait-il, que celle où les couleurs de la République sont confondues avec les couleurs du droit divin !... où le bonnet phrygien est parsemé de fleurs de lis ! »

En 1840, le langage même du rapporteur, non moins que le chiffre élevé des pétitionnaires, nous permet d'apprécier les progrès accomplis par l'idée réformiste. Sans doute, M. de Golbéry répudie formellement le suffrage universel, mais il reconnaît la nécessité d'étudier les réformes projetées et n'oppose plus le *non possumus* de ses devanciers : « la satisfaction donnée à de justes et nombreuses demandes, dit-il en propres termes, peut seule prévenir les prétentions exagérées ».

II

Les pétitions ne manquèrent pas de défenseurs. C'est ainsi qu'à la séance du 8 février 1834, M. Havin, après avoir rappelé que la loi de 1831, de l'avis même de ses auteurs, n'avait été « qu'un premier essai », établissait un contraste entre la France, dont c'eût été « une dérision » de dire qu'elle était « suffisamment représentée par 160.000 électeurs », et l'Angleterre qui, pour une population bien inférieure, ne comptait pas moins d'un million d'électeurs. Il présentait le suffrage universel comme l'idéal vers lequel il fallait tendre, idéal dont la réalisation ne pourrait s'accomplir avant que la réforme récente de l'instruction primaire eût produit ses résultats.

Devant le parti-pris évident de la Chambre, les pétitions ne furent, en 1835, défendues que faiblement, et semble-t-il, pour la forme. M. de Laboulie soutint que, loin de devenir un élément de désordre, le suffrage universel ne pourrait qu'être un agent de pacification. Du jour où les intérêts actuellement non représentés pourront se défendre à la tribune, disait-il en substance, les émeutes cesseront, « car le recours aux armes illégales ne peut venir que dans la pensée des hommes auxquels on refuse tout moyen de défense légale ». Répondant à un discours dans lequel le général Bugeaud venait d'affirmer que tous les intérêts étant solidaires, pas n'était besoin que tous fussent représentés pour que tous fussent protégés, Garnier-Pagès l'aîné (1) s'attacha à mettre en valeur l'antagonisme existant entre les intérêts divers que crée une même industrie. Après quoi il défendit cette thèse que, les lois étant toujours faites à l'avantage de ceux qui nomment les gouvernants, le seul moyen d'assurer le bonheur de tous était d'appeler tous les citoyens à l'électorat.

Mais ce n'étaient là que des escarmouches dans lesquelles les combattants essayaient leur force. A la séance du 16 mai 1840, Arago se chargea de développer pour la première fois le programme démocratique dans toute son ampleur.

Après avoir élevé la voix en faveur du principe de la souveraineté nationale, inscrit dans la Charte, et méconnu

(1) Il ne faut pas confondre Garnier-Pagès l'aîné, mort en 1841, (et auquel Ledru-Rollin succéda comme député de la Sarthe) avec son frère cadet qui, entré seulement à la Chambre en 1842, fut, lui aussi, un des chefs de la gauche et figura, en 1848, dans le Gouvernement provisoire.

par la législation électorale, l'illustre savant abordait un ordre d'idées assez nouveau dans les débats parlementaires de cette époque. Lorsqu'on leur reprochait de barrer la route à tous les projets de réforme électorale, les hommes politiques avaient coutume de répondre que le système existant était celui qui permettait d'avoir les meilleures lois (1). Délaissant ce terrain de discussion, Arago n'hésitait pas à présenter la réforme électorale comme le préliminaire d'une réforme sociale dont il affirmait l'urgence. Après avoir considéré que, par le fait de la concentration croissante des capitaux, « la population ouvrière se trouverait bientôt à la merci d'un nombre très borné de capitalistes », il proclamait vicieux ce système du laissez-faire, qui avait représenté un progrès au temps de Turgot, mais se révélait insuffisant en présence du machinisme industriel. Sa conclusion était qu'il fallait *organiser le travail* : « Les classes ouvrières, disait-il en terminant, se sentent humiliées de l'espèce d'ilotisme politique dans lequel le mode actuel des élections les place... La Révolution de 1830 a été faite *par* le peuple : fermons la bouche à ceux qui prétendent qu'elle n'a pas été faite *pour* le peuple. »

(1) « Le suffrage universel, disait le général Bugeaud à la séance du 7 février 1835, n'est certainement pas une garantie pour de meilleures lois. Si les lois sont bonnes, tous les hommes sont libres au même titre devant elles ; ceux qui sont électeurs en jouissent comme ceux qui ne sont point électeurs... Le progrès est dans l'augmentation de l'aisance, dans le développement de l'industrie et du commerce, dans le développement de l'agriculture... et non point dans une vaine extension du droit électoral. »

Ces paroles expriment la même pensée que le fameux : « Enrichissez-vous par l'épargne et par le travail... » prononcé par Guizot quelques années plus tard.

Le retentissement de ces paroles fut immense en dehors du Parlement : un millier d'ouvriers se donnèrent rendez-vous à l'Observatoire pour remercier l'astronome démocrate du concours qu'il apportait à la cause populaire. Une campagne de banquets démocratiques fut un moment entreprise, mais bientôt entravée par l'autorité, elle obtint peu de succès (1).

A l'affirmation du principe de la souveraineté nationale, Thiers, président du Conseil, répliqua par la théorie de la souveraineté du roi et des Chambres, seuls interprètes autorisés de la volonté nationale : « Quiconque, à la porte de cette assemblée, dit : J'ai un droit, ment. Il n'y a de droits que ceux que la loi a reconnus. » Le système lui apparaissait à la fois comme « faux en droit » et « dangereux pour la société... Dites au peuple qu'en changeant la forme des institutions politiques, il aura le bien-être, vous le rendrez anarchiste et pas autre chose. » C'étaient là, peut-être, des arguments un peu courts, et qui ne pénétraient pas au vif de la grave question soulevée par Arago.

D'autres orateurs, au cours de ces discussions, s'appuyaient sur des raisonnements en présence desquels nous nous sommes déjà maintes fois trouvé, et dont l'exposé ne nous apprendrait rien. Toutefois, M. Duvergier de Hauranne présenta sous un jour curieux cet avènement des classes

(1) V. sur ce point : Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. IV, pp. 175 et suiv. Rappelons cette phrase de l'allocution adressée à Arago par la députation des ouvriers : « Nos vœux sont grands, mais ils sont justes, car ils se fondent sur le droit qu'a tout membre de la société de vivre en travaillant et d'obtenir, dans la répartition des fruits du travail, une part proportionnée à ses besoins... »

moyennes qu'il proclamait « le plus grand et le plus fécond résultat de nos quarante années de révolution ». Étant donné, disait-il en substance, que, dans le gouvernement parlementaire, c'est la Chambre qui donne l'impulsion au pouvoir, il faut, de toute nécessité, maintenir une relative homogénéité d'intentions dans la majorité parlementaire, sinon dans la totalité de la Chambre. Or, ce résultat ne peut être atteint qu'en assurant la prépondérance de certaines forces sociales « plus propres à faire avancer la civilisation et prospérer le pays » (1).

Une idée maîtresse, dominant l'édifice de tous les autres arguments, reparaissait toujours à la fin des discours par lesquels on défendait la loi de 1831 : à savoir que c'était, en réalité, la conquête du pouvoir que poursuivait, sous le voile de la réforme, la coalition redoutée des légitimistes et des démocrates : « S'il y a quelque chose d'utile dans la réforme qu'on vous propose, disait M. Jars, le 16 mai 1840, soyez certains qu'il y a quelque chose de plus funeste, puisque vos adversaires la réclament. » C'est avec des raisonnements semblables que la réforme devait être toujours repoussée, — jusqu'au moment où cette aveugle opiniâtreté entraîna la chute du régime.

Après avoir noté les premiers symptômes de l'agitation réformiste, nous allons examiner séparément dans quelles conditions se présentaient la réforme parlementaire et la réforme électorale. Nous analyserons ensuite, — pour en extraire, autant que possible, la substance doctrinale, — les diverses propositions de loi dont chacune de ces réformes fut l'objet, et les importantes discussions qui

(1) Séance du 7 février 1835.

s'engagèrent sur ce sujet à la tribune de la Chambre des députés. Mais il ne faut pas oublier que, sous le régime censitaire, la Chambre représentait seulement la classe moyenne, en dehors de laquelle il existait des opinions, qui, tout en ayant dans le pays un nombre considérable d'adhérents, demeuraient pour ainsi dire sans interprètes dans les assemblées politiques. C'est par suite de cet état de choses que les manifestations parlementaires et extra-parlementaires du mouvement réformiste révélèrent des tendances très différentes : la doctrine du suffrage universel qui ne pouvait éveiller aucun écho dans la Chambre, donna lieu, dans le pays, à une propagande qui retiendra notre attention.

Les deux courants encore mal dessinés que nous avons observés, — l'un visant à la réforme pure et simple du régime censitaire, l'autre au suffrage universel, s'étaient jusqu'alors confondus. Ils vont désormais se préciser et se différencier de plus en plus, — quitte à confluer de nouveau, en 1847, à l'heure décisive de la « campagne des banquets ».

Au début, et jusque vers 1842, le mouvement réformiste ne fut soutenu, dans la Chambre, que par la minorité peu nombreuse qui formait la gauche de l'assemblée : opposition dynastique, dont Odilon Barrot était le chef, et gauche proprement dite, réduite à quelques membres. Il acquit de plus sérieuses chances de succès, et, en tout cas, une importance politique plus considérable, grâce à l'adhésion de Thiers et du centre-gauche, — adhésion timide, d'abord embarrassée de restrictions, et semble-t-il, inspirée beaucoup plus par des considérations de tactique que par une conviction profonde. L'ancien parti de la réforme, pour ne pas se priver du concours de ces alliés

encore hésitants, ne formula plus que des propositions bien modestes et se renferma dans l'enceinte du Parlement, — perdant ainsi tout contact avec le parti à tendances révolutionnaires qui réclamait le suffrage universel. Son ambition se borna, dès lors, à vouloir amender la loi de 1831 dans un sens très faiblement progressiste, et à faire cesser les abus résultant de la présence dans la Chambre d'un nombre toujours croissant de fonctionnaires. En dépit d'échecs répétés, nous le verrons présenter chaque année des propositions de loi aussi passionnément soutenues qu'obstinément repoussées.

SECTION DEUXIÈME

LA RÉFORME PARLEMENTAIRE (1).

§ 1. — Arguments pour et contre la réforme.

Dès les premiers temps du règne de Louis-Philippe, l'opinion se préoccupa d'un état de choses qui, existant déjà sous la Restauration, avait provoqué à cette époque les protestations du parti libéral. Le nombre des éligibles se trouvant fort restreint, et les fonctionnaires jouissant, par le fait des institutions et des mœurs, d'une influence con-

(1) Les premières propositions de réforme parlementaire ont précédé de beaucoup les propositions de réforme électorale, et elles ont acquis plus tôt une importance politique notable. Ceci dit pour justifier l'ordre adopté dans notre exposition.

sidérable, c'est parmi les éligibles appartenant à cette dernière catégorie que les collèges étaient souvent portés à recruter leurs élus. Entre 1830 et 1848, le nombre des députés cumulant le mandat législatif avec la qualité de fonctionnaire paraît avoir varié entre 150 et 180, — ce qui revient à dire qu'un tiers environ des membres de la Chambre se trouvaient, par le fait de la hiérarchie administrative, sous la dépendance stricte du gouvernement. Et si ce noyau de majorité était jugé insuffisant, le ministère, pour s'assurer les concours dont il avait besoin, usait d'un procédé bien simple : il appelait le député qu'il voulait se concilier à une fonction publique, salaire d'un ralliement imprévu — et dans d'autres cas, récompense d'une longue fidélité (1).

C'est en vain que pour remédier à ce double abus qui altérait la sincérité même du régime représentatif, on avait soumis à la réélection les députés promus à des fonctions publiques salariées. Le nombre des députés fonctionnaires augmentait sensiblement, d'une législature à l'autre. Cet accroissement continu risquait de compromettre à la fois l'indépendance des députés et la hiérarchie administrative. En effet, les députés ne recevant alors aucune indemnité, et le cens de 500 francs étant trop faible pour garantir chez tous une large aisance, les députés pouvaient être tentés de suppléer à l'insuffisance de leurs ressources en achetant par quelques complaisances à l'égard du pouvoir une place ou un avancement. Le cabinet au pouvoir disposait ainsi d'un commode instru-

(1) C'est là ce que le vicomte de Launay (Mme de Girardin) appelait spirituellement, dans une de ses *Chroniques parisiennes*, la « traite des députés ».

ment de règne, grâce auquel il pouvait, au besoin, « glaner » dans tous les partis les suffrages qui lui étaient nécessaires pour former l'appoint de sa majorité. Il ne tenait qu'à lui d'« immobiliser, en quelque sorte, une dictature parlementaire » (1).

D'autre part, l'existence des députés-fonctionnaires établissait une confusion partielle, ou du moins un cumul, entre le pouvoir exécutif, représenté par ses agents, et les organes du pouvoir législatif. Si le député sauvegardait sa liberté d'action, les principes qui régissent nécessairement toute administration publique n'étaient-ils pas atteints, lorsqu'on avait ce spectacle du chef d'une grande administration votant, parlant et agissant contre le gouvernement et contre le ministre même de qui il dépendait ? Et si, en revanche, le député-fonctionnaire agissait, parlait et votait en faveur de son chef hiérarchique, n'était-il pas à craindre qu'il fût soupçonné d'obéir de préférence à son intérêt qu'à sa conviction ?

Mais si le député avait à ménager le ministre, celui-ci, de son côté, se trouvait tenu de témoigner beaucoup d'égards à ce subordonné qui devenait, à certaines heures, l'arbitre de son existence ministérielle. Cette interversion des rôles créait fatalement des situations fausses, où la dignité de chacun risquait d'être compromise. Elle procurait au député-fonctionnaire une supériorité d'influence sur ses collègues du Parlement (2) et par les passe-droits

(1) M. de Larcy, séance du 10 février 1842.

(2) M. Gauguier déclarait l'égalité devant la loi violée « lorsqu'il y a dans la Chambre, des députés qui ne reçoivent aucune indemnité, tandis que d'autres, fonctionnaires salariés, conservent leur traitement pour des fonctions qu'ils ne remplissent pas pendant la durée des sessions législatives ». (Séance du 6 juin 1839).

dont elle le faisait bénéficier au préjudice de ses collègues de l'administration, provoquait chez ces derniers la perversion de l'esprit de discipline.

Le prestige de la Chambre elle-même ne demeurait pas intact : « Il faut que mes collègues sachent, disait Tocqueville à la séance du 7 février 1840, qu'aux yeux du pays, un très grand nombre de membres de cette Chambre n'y sont entrés que pour y avoir de l'avancement ou pour en sortir fonctionnaires. »

Outre qu'il était difficile que le député-fonctionnaire fût un contrôleur sévère et désintéressé de la conduite du cabinet, il y avait évidemment un contraste choquant dans le fait d'être à la fois contrôleur et contrôlé, partie prenante au budget en même temps que partie disposante. Et ce n'est peut-être pas sans raison que l'opposition invoquait à cet égard le principe de la séparation des pouvoirs. A la séance du 5 avril 1841, M. Pagès (de l'Ariège) présentait une proposition tendant à la réforme parlementaire comme le « bill d'émancipation » du pouvoir ministériel, qui n'aurait plus à se défendre contre les « impérieuses prières » des députés. Un autre orateur, au cours de la même séance, déclarait l'égalité rompue entre les deux pouvoirs, législatif et exécutif, lorsque ce dernier, tout en pouvant changer à sa volonté la majorité dans la Chambre des Pairs (par la création de nouveaux Pairs), comptait un tiers des députés au nombre de ses fonctionnaires.

Les partisans de la réforme parlementaire rendaient responsables du mal, non tant le caractère des fonctionnaires que leurs habitudes d'esprit, par suite desquelles ils se trouvaient naturellement enclins à la subordination envers le gouvernement, « considéré comme un à travers ses modifications successives. D'où la tendance à soutenir

indifféremment tous les cabinets qui arrivent au pouvoir » (1).

C'étaient là de sérieuses critiques. Mais de même que lorsqu'il s'était agi de discuter les pétitions demandant une extension du droit de suffrage, la majorité refusait de voir dans les projets de réforme autre chose qu'une manœuvre de parti, un moyen détourné de jeter la suspicion sur elle-même, et par la même occasion, sur le corps des fonctionnaires. Elle répliquait en vantant le mérite et les services de ces hommes qui, par suite de leur habitude professionnelle de manier les affaires publiques et de leur connaissance des traditions administratives, apportaient aux débats parlementaires un concours d'autant plus précieux que, depuis la Révolution française, il n'existait plus en France aucune aristocratie élevée pour la vie publique. De plus, ajoutaient les adversaires de la réforme, étant donné le petit nombre des éligibles, l'exclusion des fonctionnaires « appauvrirait à l'excès la candidature ». Des situations respectables se trouveraient faussées et compromises, et la Chambre, privée de spécialistes, ressemblerait désormais à une « vaste conférence des avocats dont le président serait le bâtonnier » (2).

(1) « Il en résultera, poursuivait le même orateur, qu'il y aura à la fois plusieurs majorités possibles dans la Chambre, et c'est comme s'il n'y en avait pas du tout. Toute minorité importante cherchera à s'emparer du pouvoir par surprise, presque assurée, lorsqu'elle sera maîtresse du pouvoir, de voir venir à elle une partie des hommes qui la combattaient la veille ». (M. de Larcy, séance du 10 février 1842).

Ajoutons que l'opposition avait la ressource de tenter de désagréger la majorité ministérielle, en excitant des ambitions individuelles dont la satisfaction était subordonnée à son arrivée au pouvoir.

(2) M. Liadières, séance du 24 avril 1840.

A ceux qui objectaient que la Chambre des Communes, quoique plus nombreuse que la Chambre française, ne comptait qu'un dixième de ses membres (60 à 70) appartenant aux fonctions publiques, alors que la Chambre française en comprenait plus d'un tiers, les orateurs de la majorité répondaient que l'Angleterre étant un État beaucoup moins centralisé que la France, le corps des fonctionnaires s'y trouvait sensiblement moins nombreux, et qu'au surplus, cet exemple même prouvait du moins que les Anglais n'estimaient pas que la présence de fonctionnaires dans la Chambre fût contraire en soi à l'indépendance du Parlement. S'il était vrai que la Chambre dût être la représentation exacte et complète de la société, la place considérable occupée par les fonctionnaires dans la société française ne suffisait-elle pas à justifier l'état de choses auquel on voulait mettre un terme? Et pourquoi aller à l'encontre du sentiment des électeurs qui, dans la pratique, avaient presque toujours continué leur confiance aux députés soumis à la réélection par le fait de leur promotion à une fonction publique? (1).

(1) « Qu'on y songe bien, c'est le jugement du pays qu'on veut attaquer, c'est son droit qu'on veut restreindre. Toute exclusion d'une catégorie d'éligibles est une entrave apportée à la liberté des électeurs ». (M. de Rémusat, rapport présenté à la séance du 20 juillet 1839).

Dans le même sens, on rappelait l'exemple de la Convention qui, ne se reconnaissant pas le droit de limiter les pouvoirs du peuple, avait supprimé les incompatibilités comme « impolitiques et dangereuses ». On invoquait l'article de la Déclaration des droits de l'homme qui ouvre à tous les Français l'accès des fonctions publiques, et l'on allait jusqu'à reprendre, contre l'exclusion des fonctionnaires, l'argument produit jadis contre le cens d'éligibilité par le parti adverse : pourquoi restreindre le choix des électeurs, lorsqu'on a soumis la possession de l'électorat à des conditions suffisantes?

On prétendait aussi retrouver dans les propositions présentées un peu de l'esprit qui, en 1791, avait voulu établir entre les pouvoirs législatif et exécutif une séparation si absolue que les ministres mêmes ne pouvaient être recrutés parmi les membres du Parlement. Ce système avait été condamné par l'expérience. Le bon fonctionnement du régime représentatif supposait, entre les deux pouvoirs, non un antagonisme, mais au contraire une harmonie, une réciproque pénétration d'idées qui ne pouvait être mieux assurée que par la présence d'un certain nombre de fonctionnaires dans le Parlement. « S'il est bon, disait M. de Rémusat, que toutes les fonctions publiques soient constamment remplies, il est utile aussi que des fonctionnaires importants viennent dans la Chambre se pénétrer de l'esprit de nos institutions, s'associer à la politique générale, agrandir leur point de vue, et qu'ils rapportent ensuite dans leurs localités une saine intelligence des intérêts nationaux et l'autorité qui s'attache au caractère parlementaire » (1).

Derrière cette façade d'objections doctrinales, se dissimulait parfois un argument plus direct que les ministres

(1) M. de Rémusat, rapport du 20 juillet 1839. « Le gouvernement n'étant dans la monarchie constitutionnelle qu'une opinion parlementaire arrivée au pouvoir, il faut qu'elle y parvienne avec toutes ses forces, qu'elle y siège avec tous ses chefs, avec ses plus habiles, ses plus notables représentants ; la présence des fonctionnaires dans la Chambre et surtout des fonctionnaires politiques, est donc un fait légitime, une nécessité constitutionnelle ».

On disait encore que les députés-fonctionnaires créaient un lien entre les pouvoirs. A quoi M. Maurat-Ballange (Rapport sur la proposition Rémilly, 15 juin 1840) répliquait justement : « C'est un mot et rien de plus : un lien est indépendant des choses qu'il lie ».

négligeaient rarement de faire apparaître à la fin de leurs discours, car il était d'un effet certain sur la majorité, aux préoccupations de laquelle il correspondait exactement. On représentait la réforme parlementaire comme un acheminement vers la réforme électorale ; et suivant l'expression de M. de Rémusat, « ce mot ne devait-il pas suffire pour refroidir, pour arrêter tous les esprits conservateurs ? » D'autre part, si la réforme, considérée en elle-même, n'apparaissait pas comme très redoutable, il répugnait à la majorité d'adopter des dispositions qui eussent abouti à la mutiler elle-même, en éliminant tout ou partie des 150 à 180 fonctionnaires qui constituaient son noyau solide et, bien entendu, se montraient eux-mêmes peu empressés à décider leur propre perte. De son côté, le ministère trouvait commode d'avoir affaire à une majorité dont la plupart des membres avaient personnellement de bonnes raisons pour rester dociles. Il se souciait peu de perdre un moyen d'action dont il lui eût été difficile de rencontrer l'équivalent. Tous les intérêts s'unissaient donc pour conspirer au maintien du *statu quo*.

§ 2. — Propositions de loi.

A) *Proposition Gauguier.*

Les propositions de loi tendant à la réforme parlementaire ont été très nombreuses. Dès l'année même où avait été votée la loi électorale, un député, M. Blondeau, avait proposé à la Chambre, au cours de la séance du 3 septembre 1831, de soumettre à une retenue de moitié, pen-

dant la durée de chaque session, tout traitement d'activité supérieur à 3.000 francs, lorsque la fonction était cumulée avec le mandat législatif. Renvoyée par la Chambre à l'examen d'une commission, la proposition fut l'objet d'un rapport défavorable de M. Dozon, à la séance du 19 septembre 1831. Les conclusions du rapport ne furent pas directement discutées, mais lors de la discussion du budget, un membre appartenant à la gauche, M. Gauguier, reproduisit la proposition sous forme d'amendement. Un débat eut lieu à la tribune, mais la Chambre ne fut pas convaincue et vota le rejet.

M. Gauguier ne perdit pas courage et renouvela sa proposition à chaque session, pendant huit ans, mais toujours sans succès. Il la présenta une neuvième fois à la séance du 6 juin 1839, avec cette aggravation que les députés exerçant des fonctions civiles ou militaires seraient privés à l'avenir, pendant la durée des sessions législatives, non plus seulement de la moitié, mais de la totalité de leur traitement. Une exception était faite en faveur des ministres.

La proposition, ayant été prise en considération, fut rapportée par M. de Rémusat, à la séance du 20 juillet 1839. Certains membres de la Commission avaient déclaré accepter la pensée politique de la proposition, mais tous s'étaient trouvés d'accord pour repousser comme « inique et mesquine » la solution tendant à retirer au fonctionnaire son traitement, alors que l'État continuait à « bénéficier par une autre voie, de son expérience et de ses lumières ».

M. Gauguier ne se tint pas encore pour battu : lors de la discussion publique des conclusions du rapport (1), il

(1) Séances des 6 et 7 février 1840. Discours de MM. Gauguier, le

s'attacha à établir notamment que l'état de choses existant, diminuait la considération de la Chambre (1) et constituait une violation de l'article de la loi qui décidait que les députés ne recevraient ni traitement, ni indemnité. Mais M. Dupin lui reprocha d'introduire « par un coin » la question électorale qui ne pourrait être efficacement résolue que si on l'abordait de face, et M. Teste, garde des sceaux, combattit la proposition comme inopportune, en ce sens que son adoption amènerait une dissolution. Le passage à la discussion des articles fut repoussé par 198 voix contre 174. Mais l'importance de cette minorité, aussi bien que les considérants par lesquels plusieurs membres de la majorité avaient motivé leur vote, manifestaient clairement que la question apparaissait à beaucoup d'esprits comme nécessitant une solution prochaine, sinon immédiate (2).

B) *Proposition Rémilly.*

Jusqu'à ce moment, la réforme parlementaire avait eu

comte Jaubert, Teste, garde des sceaux, Dupin, Odilon Barrot et de Tocqueville.

(1) C'était là un argument à deux tranchants : le parti conservateur invoquait à son tour (avec beaucoup moins de raison il est vrai) la « dignité de la Chambre » pour écarter le principe d'une indemnité parlementaire, mis en avant par la gauche.

(2) Déjà, au cours de la séance du 7 février de la même année, Tocqueville s'était déclaré frappé de voir le gouvernement lui-même, « tout en s'efforçant d'empêcher que rien ne soit fait, déclarer cependant qu'il y avait quelque chose à faire ». La mesure proposée par M. Gauguier semblait toutefois, d'une rigueur un peu brutale. Aussi Tocqueville indiquait-il, dès ce jour, une solution que nous allons voir formulée dans la proposition de loi de M. Rémilly.

exclusivement les sympathies de la gauche. Deux mois seulement après le rejet de la proposition Gauguier, l'opposition de droite qui combattait le cabinet Thiers (dont on savait le chef personnellement hostile à la réforme parlementaire) jugea habile de déposer une proposition de loi de nature à mettre le président du Conseil en conflit avec une partie de sa majorité.

La proposition que déposa M. Rémilly à la séance du 8 avril 1840, se composait d'un seul article, stipulant que les députés ne pourraient désormais être promus à des fonctions publiques salariées ni recevoir d'avancement pendant le cours de leur législature et de l'année qui suivrait. Exception était faite en faveur des ministres et sous-secrétaires d'État, des fonctionnaires diplomatiques et des titulaires des commandements militaires. L'avancement demeurait permis aux officiers, soit pour services de guerre, soit, en temps de paix, à l'ancienneté.

Il était singulier de voir un membre du centre droit reprendre à son compte une proposition tendant par d'autres moyens au même but que cette proposition Gauguier que le parti conservateur avait tant de fois écartée sans vouloir même en entendre le développement. Outre le malin plaisir de placer Thiers dans une situation fausse par rapport à ses amis de gauche, l'opposition était mue par le désir de « couper les vivres » à l'ambition du parti ministériel, soupçonné par elle de vouloir profiter de son passage au pouvoir pour envahir les fonctions publiques, — et bénéficier à son tour de l'abus qu'il avait si souvent dénoncé. Mais bon nombre de conservateurs se montraient quelque peu scandalisés de voir le parti abandonner ses principes à seule fin d'embarrasser momentanément ses

adversaires, et montraient le péril de cette manœuvre, au point de vue même des intérêts conservateurs (1).

Thiers essaya d'esquiver la difficulté, en faisant refuser par les bureaux la lecture de la proposition : mais il ne fut suivi ni par la droite, désireuse de lui faire pièce, ni par la gauche, qui ne voulait pas paraître renier, dans un intérêt de tactique, un des articles essentiels de son programme. Huit bureaux sur neuf se déclarèrent favorables à la discussion de la prise en considération, qui s'engagea le 24 avril.

M. Rémilly présenta sa proposition comme une « mesure disciplinaire », de nature à enlever au pouvoir ministériel « une action directe, volontaire, impérative, sur un quart ou sur un tiers de la Chambre », en délivrant les collèges électoraux de ces « ambitions mendiantes... mues avant tout par le désir de se faire un marche-pied de la représentation nationale ». Il remarquait que son système avait cet avantage de mettre un frein aux abus, sans toutefois aboutir à priver la Chambre du concours des fonctionnaires, comme l'eût fait, par exemple, une extension nouvelle des incompatibilités. Et après avoir cité les paroles que le duc de Broglie prononçait en 1828 : « Il y

(1) « Comme épigramme, disait le *Journal des Débats*, la proposition de M. Rémilly peut être bonne et spirituelle : mais les épigrammes ne sont pas à leur place que dans la salle des conférences... On ne propose pas quelque chose d'aussi sérieux qu'une loi pour le plaisir d'embarrasser ses adversaires. Vous embarrassez la gauche aujourd'hui, soit ! Mais, vous, hommes conservateurs, vous serez bien plus embarrassés quand la Chambre, privée des lumières que lui apportent les fonctionnaires, se jettera à corps perdu dans les voies hasardeuses de la théorie. La proposition de M. Rémilly ouvre la voie... nous voilà en pleine réforme électorale ».

a des épreuves auxquelles les hommes ne doivent pas être mis, il y a des tentations auxquelles les ministres, quels qu'ils soient, ne doivent pas être exposés ». Il ajoutait : « Lorsqu'un homme est exposé, matin et soir, nuit et jour, au plaidoyer subtil et insinuant de l'intérêt personnel, cet homme, soyez-en sûrs, est bien près de faiblir à ses devoirs. »

Un député qui passait pour être bien en cour aux Tuileries, et qui était appelé à se faire par la suite comme une spécialité de combattre tous les projets de réforme parlementaire, M. Liadières, prit ensuite la parole. Il prétendit prouver par des chiffres (1) qu'on exagérait les choses, qualifia la proposition de « nouvelle loi des suspects » et se porta garant qu'elle aurait pour unique résultat de créer une prime au profit de la médiocrité, — les fonctionnaires que leur mérite ferait élire députés demeurant stationnaires, alors que leurs collègues continueraient à faire leur chemin. Si l'on se souciait d'être logique, ajoutait-il, on devrait reprendre une proposition déposée par M. de Mosbourg, en 1834, et exclure aussi les concessionnaires de travaux publics ou de marchés de fournitures de l'État. Mais on ne s'attaque qu'aux fonctionnaires, parce qu'on voudrait les remplacer dans la Chambre par les notabilités légitimistes « dont ils ont pu seuls jusqu'ici neutraliser l'influence ». La seule réforme efficace serait celle des mœurs : que les ministres

(1) M. Liadières affirmait que depuis 1831, sur 859 députés différents ayant siégé à la Chambre, il y avait eu 278 fonctionnaires salariés, parmi lesquels 46 avaient obtenu de l'avancement. Sur 598 membres non fonctionnaires, 17 seulement, dans la même période de neuf ans, avaient obtenu des fonctions publiques salariées.

aient l'énergie de ne pas céder aux menaces de la presse et aux sollicitations intéressées des députés, et ils auront « plus fait que vingt réformes électorales pour la vérité du gouvernement représentatif ».

N'ayant pu réussir, nous l'avons vu, à faire rejeter de prime abord la proposition par les bureaux, Thiers s'était accommodé de la situation avec sa souplesse habituelle. Il vint déclarer à la Chambre qu'il croyait la proposition mauvaise en soi, et la combattrait s'il s'agissait d'un vote définitif, mais qu'il ne s'opposait pas à la prise en considération, grâce à laquelle de nouvelles lumières pourraient être apportées sur la question. (Il s'agissait de ménager la minorité importante qui s'était ralliée deux mois auparavant autour de la proposition Gauguier). Le président du Conseil, après avoir constaté que les fonctionnaires formaient un tiers de la Chambre, reconnaissait du reste la nécessité de prendre des mesures pour empêcher que ce nombre augmentât.

La Chambre vota donc la prise en considération. Mais Thiers, qui souhaitait « l'enterrement » de la proposition dont il n'avait accepté qu'à contre-cœur la prise en considération, s'arrangea en sorte que la Commission, nommée le 2 mai, fût composée de ses amis (1). Après avoir fait quelque peu traîner les choses en longueur, la Commission se déclara favorable. Mais le rapporteur, M. Maurat-Ballange, ne déposa son rapport que le 15 juin, c'est-à-dire à la veille des vacances parlementaires. Conformément aux vœux du cabinet, la discussion fut ajournée jusqu'a-

(1) Sur les incidents qui surgirent à la suite des manœuvres de Thiers pour faire « enterrer » la proposition Remilly, voy. Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. IV, pp. 149 et suiv.

près le vote du budget. La proposition ne devait reparaître à l'ordre du jour que le 20 février 1841. Le ministère Thiers était tombé dans l'intervalle, et les hommes du centre-droit occupaient à nouveau le pouvoir. Le 18 mars suivant, après quelques mots du comte Duchâtel, ministre de l'Intérieur, la demande en reprise de la discussion fut rejetée sans débat par 178 boules noires contre 160 boules blanches.

C) *Proposition Pagès (de l'Ariège).*

Par suite des circonstances dans lesquelles elle avait été produite, la proposition Rémilly avait un moment pris l'importance d'un événement politique. Son rejet avait passé presque inaperçu : Thiers n'étant plus au pouvoir, la machine de guerre dirigée contre lui perdait sa raison d'être. Un député de gauche, M. Pagès (de l'Ariège) attendit quelques semaines seulement pour déposer une proposition nouvelle, non plus tendant, comme la proposition Gauguier, à supprimer, pendant la durée des sessions, le traitement des députés-fonctionnaires, ou comme la proposition Rémilly, à interdire à ces derniers tout avancement, — mais édictant de nouvelles incompatibilités (1).

(1) L'extension demandée concernait notamment les officiers généraux et supérieurs en activité, les magistrats faisant partie du ministère public, les chefs de division et de bureau des ministères. De plus, tous les fonctionnaires salariés (sauf quelques hauts fonctionnaires) devenaient inéligibles dans le ressort de leurs fonctions.

La discussion se prolongea pendant les séances des 5 et 6 avril 1841 et aboutit au rejet de la prise en considération par 203 boules noires contre 170 boules blanches. Vainement, M. Pagès (de l'Ariège) représenta sa proposition comme étant de nature, sinon à éluder, du moins à retarder la réforme électorale : « Ne pas résoudre les difficultés à l'heure convenable, dit-il, c'est s'exposer à les trouver plus tard insolubles... Votre prétexte d'inopportunité apparaîtra ce qu'il est réellement, non une erreur, mais un mensonge. » MM. Liadières, Jars et Duchâtel, ministre de l'Intérieur, vinrent successivement inviter la majorité à ne pas faire le jeu des ennemis du régime en adoptant une mesure inspirée par la passion de parti. Ces conseils répondaient trop bien aux sentiments de la majorité pour n'être pas suivis avec empressement.

D) *Proposition Ganneron.*

Jusqu'en 1842, (sauf la proposition Rémilly) tous les projets tendant à la réforme parlementaire avaient émané de la gauche de la Chambre. En 1842, au contraire, le centre-gauche, engagé dans une opposition à outrance contre le ministère Soult-Guizot, prit à son compte cet article du vieux programme de la gauche, pour lequel il avait cependant peu de goût. Thiers voulut prendre sa revanche de la manœuvre à laquelle les conservateurs avaient eu recours contre lui deux ans auparavant (1). Un de ses amis politiques, M. Ganneron, déposa à cet effet une proposition qui s'inspirait à la fois de la propo-

(1) V. sur ce point *Thureau-Dangin, op. cit.*, t. V, pp. 51 et suiv.

sition Rémilly et de la proposition Pagès. A l'exemple de la première, elle interdisait aux députés l'accès des fonctions publiques salariées ; mais tandis que M. Rémilly voulait interdire de même tout avancement aux députés qui appartenaient à l'administration au moment de leur élection, M. Ganneron se contentait d'interdire tout avancement qui ne serait pas dans l'ordre hiérarchique. Enfin, à l'imitation de M. Pagès, il réclamait la création de nouvelles incompatibilités.

La discussion occupa les séances des 10 et 11 février 1842 (1). Elle fut marquée par un discours de Lamartine, qui, avec son dédain superbe des combinaisons parlementaires, vint combattre énergiquement la proposition, — apportant ainsi un précieux appui à un ministère dont il n'approuvait cependant pas la politique. Dès l'abord, selon sa coutume, le grand orateur éleva le débat au dessus des considérations de l'actualité. Les mesures proposées lui semblaient être de celles qui « ne préviennent aucun vice, mais qui discréditent beaucoup de vertus ». Leur adoption aurait pour seul résultat, s'il existait vraiment dans la Chambre « des hommes assez vils pour se mettre à l'enchère du pouvoir », de provoquer des marchés à terme. Et en outre, poursuivait-il, à côté de la satisfaction de la cupidité et de l'ambition, n'existe-t-il pas mille moyens indirects « d'être séduit ou ce qu'on appelle corrompu... par ses proches, ses amis, ses électeurs, sa localité, son département ? » Il faut laisser au corps électoral et au sen-

(1) Outre le discours de Lamartine, notons ceux de MM. Ganneron, Gauguier, Jars, Liadières, Duchâtel et Villemain. Nous insistons de préférence sur le discours de Lamartine, qui, par la personnalité de son auteur, constitue un document particulièrement intéressant.

timent public exprimé par la presse, « cette Némésis des temps modernes », le soin de faire bonne justice de la conduite des représentants. On doit désirer et encourager, au lieu de l'entraver, cette sorte de « patronage viager » que quelques hommes d'élite exercent sur les populations, grâce au prestige des services rendus. D'ailleurs, les lois restrictives demeureront stériles et le salut ne se rencontrera que « dans l'exercice sérieux et mâle de la liberté. Les grands caractères sont comme les grands arbres : ils ne croissent pas en serre chaude et à l'ombre des lois préventives ».

A ces considérations éloquentes qui s'écartaient parfois assez loin de la question, Lamartine ajoutait des arguments plus directs. Il classait les adversaires du gouvernement en deux groupes : d'un côté, « une masse agitée et agitatrice » se réclamant de l'idée républicaine, de l'autre, une aristocratie que les révolutions successives avaient pu « renverser de ses positions, mais jamais de ses espérances ». La sauvegarde du régime réside, disait-il en substance, dans ces hommes des carrières libérales qui sont « la partie active, centrale, laborieuse, pensante du pays », dans ces classes moyennes qu'il faut éviter « de scinder, de rétrécir », comme voudrait le faire la proposition actuelle.

Docile aux objurgations de Lamartine, auxquelles s'associèrent, en un langage moins magnifique, mais non moins pressant, MM. Duchâtel et Villemain, ministres de l'Intérieur et de l'Instruction publique, la Chambre, par 198 voix contre 190, se refusa à prendre en considération une proposition qu'un membre du gouvernement lui représentait comme le « sacrifice de sa dignité » et la « condamnation de la politique suivie par elle depuis dix ans ».

La proposition n'était donc repoussée que par une majorité de huit voix, et ce résultat était d'autant plus significatif, qu'au dire des journaux du temps, cent trente fonctionnaires au moins figuraient dans la majorité.

E) *Proposition de Sade.*

A la session suivante (la Chambre ayant été dans l'intervalle, dissoute et renouvelée), M. de Sade présenta un texte identique à celui qu'avait formulé M. Rémilly en 1840. Introduite pendant la séance du 14 mars 1843, et discuté le 23 mars, la proposition fut écartée par 207 boules noires contre 181 boules blanches. Elle mériterait à peine une brève mention, si elle n'avait été combattue par Lamartine, qui reprit à cette occasion la thèse développée par lui l'année précédente, mais en motivant son opinion par des considérants tels que ses coups les plus rudes se trouvaient atteindre le régime censitaire bien plus que la proposition. Après avoir déclaré inefficace, et même nuisible, la mesure proposée, Lamartine reprochait à l'opposition de disperser son effort « sur des questions trop étroites », au lieu « d'atteindre le mal dans sa racine, en attaquant la loi électorale elle-même ». Et en dépit des violents murmures » que mentionne le compte rendu du *Moniteur*, il affirmait énergiquement ce qu'il appelait « le dogme, le principe générateur de la Révolution et de la pensée française », c'est-à-dire le droit de tous les hommes à l'exercice des droits politiques : « Le titre de citoyen politique n'est pas seulement le titre de contribuable, mais

le titre d'homme, d'être moral et donnant des garanties suffisantes à l'État (1). »

En réalité, comme le fit remarquer à la fin de la séance M. Gustave de Beaumont, la proposition avait rencontré son plus utile défenseur dans Lamartine, qui, à son insu, venait de démontrer avec éclat la nécessité de la réforme qu'il s'était proposé de combattre.

F) *Proposition Rémusat.*

A la séance du 13 février 1844, M. de Rémusat, ancien ministre de l'Intérieur dans le cabinet Thiers, déposa une proposition de loi analogue à celles que nous venons d'examiner. Il reprenait les dispositions de la proposition Ganneron (qui, elle-même, n'avait fait que combiner deux propositions antérieures) : accès des fonctions salariées totalement interdit aux députés, avancement hiérarchique seul permis aux députés déjà fonctionnaires, création d'incompatibilités nouvelles. La prise en considération fut rejetée à la suite d'une discussion qui se prolongea durant

(1) « Ne craignez pas de trop demander, d'échouer sans cesse devant la majorité, disait encore Lamartine parlant à l'opposition ; ce n'est pas en première instance que l'on gagne les causes devant la majorité, c'est devant l'opinion. » Se tournant ensuite vers le gouvernement, il adjurait ce dernier « sous peine de stagnation et de dépérissement… de se retremper énergiquement dans ce qui devait être son principe : la liberté, les intérêts populaires, la puissance de l'intelligence et des dogmes nouveaux », et proclamait la nécessité de « creuser jusqu'au tuf de nouvelles couches du sol électoral, pour y puiser la sève, la vie… » — Mais ces sages conseils ne devaient pas être entendus.

les séances des 21 et 22 février, mais au cours de laquelle aucun élément nouveau ne fut apporté au débat.

Reproduite par son auteur à la session suivante (26 février 1845), et développée par lui à la séance du 10 mars, la proposition fut, cette fois, prise en considération et renvoyée à l'examen des bureaux. Guizot, parlant au nom du cabinet, ayant déclaré qu'il se réservait de la combattre, mais n'en jugeait pas moins « utile et convenable » qu'elle fût discutée à fond. Après avoir tardé une année entière à donner son avis, la Commission fit connaître, à la séance du 16 mars 1846, qu'elle concluait au rejet.

La discussion s'engagea à la tribune de la Chambre, dès le lendemain, 17 mars. Elle fut marquée par un grand discours de Thiers, qui, en des termes auxquels leur modération ajoutait plus de force, vint faire le procès de cette « corruption », que les partis se reprochaient tour à tour de pratiquer, mais à laquelle ils se gardaient bien de mettre un terme lorsqu'ils occupaient le pouvoir. Cette accusation avant d'être lancée contre Guizot, avait été une des armes dont la « coalition » de 1839 (où figuraient Thiers et Guizot) s'était servie contre le ministère Molé ; puis elle avait été adressée à Thiers lui-même, qui la reprenait aujourd'hui contre son adversaire, avec plus de raison que jamais, semble-t-il (1). Le cabinet se maintenait au pouvoir depuis près de six ans, et cette longévité exceptionnelle avait

(1) Rappelons que dans le vocabulaire politique de la période censitaire, ce mot de « corruption », si souvent employé, signifiait beaucoup moins : vénalité ou prévarication (pratiques alors comme aujourd'hui très exceptionnelles), qu'abus des influences, *prédominance des préoccupations électorales et parlementaires dans l'administration*. C'est dans ce sens que nous le prenons nous-mêmes.

comme régularisé le cours des abus. Les grands travaux publics entrepris à cette époque procuraient au pouvoir un moyen nouveau d'agir sur les députés appartenant au monde de la finance ou de l'industrie. Guizot s'en remettait assez volontiers du soin de manier la majorité à l'habileté consommée de M. Duchâtel, ministre de l'Intérieur. Lui-même s'était habitué « avec une sorte de résignation hautaine... à ce qui lui paraissait être les défauts inévitables de son temps et de son pays » (1). Le ministère n'en était pas moins arrivé au point que, bien loin d'avoir à obéir à la majorité, selon la règle du régime parlementaire, il était assuré de n'avoir plus à redouter dans son parti aucune résistance sérieuse à ses volontés.

Toutefois, dès le début de son discours, Thiers affecta de porter le débat sur le terrain des principes :

« Les gouvernements libres ont leurs misères, dit-il. Il faut flatter en bas, il faut s'acquérir les voix des membres des assemblées délibérantes, flatter leurs intérêts, ceux de leur famille, et quand on a conquis leur voix, il faut souvent aussi conquérir la voix de ceux qui les nomment ; il faut descendre dans ce travail de brigues déplorables, de façon que la liberté, qui a pour but d'étendre la participation aux affaires publiques, n'étend souvent que la corruption, comme ces poisons qui, communiqués à la masse du sang, portent la mort partout où ce liquide bienfaisant est destiné à porter la vie. »

Entrant ensuite dans le vif de la discussion, il présen-

(1) Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. VI, p. 12. C'est ce que Guizot appelait, dans une lettre à M. de Barante « se soumettre à l'imperfection sans en prendre son parti, et garder au fond toute son ambition en acceptant toute sa misère ».

tait la proposition comme devant empêcher le régime représentatif d'être pris en haine par les fonctionnaires de carrière, toujours victimes des passe-droits dont bénéficiaient les parlementaires. Si l'on voulait que la Chambre fût la représentation exacte de la société, il fallait mettre un terme à la prépondérance des fonctionnaires qui, à eux seuls, formaient les deux tiers de la majorité gouvernementale (1). Sur 184 fonctionnaires députés, 40 seulement se rangeaient dans l'opposition : une si faible proportion n'accusait-elle pas la pression exercée par le cabinet sur cette catégorie de députés ? Le ministère avait faussé une idée juste : le ménagement des intérets, qu'il avait eu le tort de pousser jusqu'à la « déification des intérêts ».

Sans doute, le mal ne serait pas entièrement conjuré par la proposition ; mais il se trouverait néanmoins diminué « lorsque les députés ne pourraient plus solliciter que pour leurs électeurs ». Et en terminant, l'orateur proposait comme exemple l'Angleterre, où les gouvernants savent toujours faire en temps voulu les concessions nécessaires.

Comme toutes les fois qu'il s'était agi de la réforme parlementaire, ce fut M. Duchâtel qui répondit au nom du cabinet. Selon son habitude, il s'abstint d'aborder les idées générales, et s'attacha à développer les considérations pratiques qu'il avait déjà souvent fait valoir : la proposition actuelle, avant d'aboutir à la mutilation de la Chambre,

(1) Thiers estimait qu'au moment où il parlait, il y avait dans la Chambre 184 fonctionnaires, parmi lesquels 140 comptaient au nombre des 225 membres qui constituaient le parti ministériel, tandis qu'en 1832, sur 144 fonctionnaires, 64 étaient opposants et 78 seulement, ministériels.

aurait pour effet immédiat de la discréditer, et, avec elle, la politique suivie depuis six ans. A la séance du lendemain, 18 mars 1846, le passage à la discussion des articles fut repoussé par 232 voix contre 184.

L'année suivante, M. de Rémusat présenta une troisième fois sa proposition, dont il donna lecture à la séance du 8 avril 1847 (1). La discussion, engagée pendant la séance du 19 avril, fut assez écourtée : de nouveau, M. de Rémusat mit en avant un exemple bien souvent invoqué au cours de ces débats, celui du Parlement anglais, où sur 658 *commoners*, 71 appartenaient à l'armée et à la flotte, et 34 seulement aux fonctions civiles. Il suffit d'une réplique de M. Duchâtel pour qu'à la séance du lendemain la proposition fût écartée définitivement par 219 voix contre 170 (soit une majorité de 49 voix). La Chambre ne devait plus avoir, dans l'avenir, l'occasion de se prononcer sur la réforme parlementaire.

Bien que les abus signalés eussent été en s'aggravant (ou plutôt, peut-être, en conséquence de cette aggravation même), la réforme parlementaire avait plutôt perdu que gagné du terrain dans le Parlement, depuis cette année 1842 où la proposition Ganneron avait été rejetée à la faible majorité de huit voix. Il serait sans doute exagéré de prétendre que les 140 fonctionnaires qui formaient à eux seuls plus de la moitié du parti ministériel, aient stricte-

(1) Le texte était identique ; M. de Rémusat y ajoutait cependant un amendement déposé à la session précédente par Odilon Barrot, dans le but d'adjoindre aux incompatibilités proposées celles des fonctionnaires de la Maison du Roi et des princes. C'était un coup droit pour Louis-Philippe, auquel l'opposition reprochait de prétendre exercer un « pouvoir personnel » contraire à l'esprit des institutions parlementaires.

ment obéi, dans la circonstance, aux suggestions de l'intérêt personnel. Il est à présumer, toutefois, que leur résistance au vœu de l'opinion eût été moins opiniâtre si elle n'avait eu pour mobile, en même temps peut-être qu'une conviction sincère, le désir trop humain de ne pas se dessaisir de bon gré des situations acquises.

SECTION TROISIÈME

LA RÉFORME ÉLECTORALE.

§ 1er. — La doctrine du suffrage universel.

I

Dans le temps même où la réforme parlementaire provoquait à la tribune de si fréquentes discussions, une campagne non moins active se poursuivait parallèlement en faveur de la réforme électorale. Ce mouvement, dont nous avons signalé les débuts, se manifestait à la fois : — dans le Parlement, par le dépôt de propositions de loi tendant à élargir, dans une certaine mesure, le corps électoral censitaire, — hors du Parlement, par une propagande continue en faveur de l'idée du suffrage universel, propagande dont nous allons, tout d'abord, examiner les visées.

L'agitation qui, à l'origine, avait été l'œuvre de groupes isolés, fut entretenue, après 1840, par un parti organisé, plus puissant tout d'abord par l'ardeur de sa foi politique et par

sa confiance en l'avenir que par le nombre de ses adhérents, mais qui n'en eut pas moins, dès cette époque, un programme de revendications précises, des chefs reconnus, et à partir de 1843, un organe attitré dans le journal *la Réforme*.

L'indifférence que l'opinion populaire, déçue après la Révolution de Juillet, témoignait alors aux questions purement politiques, amena les partisans du suffrage universel, admirateurs de la Convention, à se confondre peu à peu avec les adeptes, chaque jour plus nombreux, des théories socialistes. A mesure que le parti réformiste proprement dit se faisait plus modéré à l'intérieur de la Chambre, le parti démocratique ou « radical » s'en séparait davantage et devenait plus âpre dans ses critiques, plus ambitieux dans ses revendications. Sentant qu'il avait peu à attendre du « pays légal », il se tournait de plus en plus vers les classes ouvrières, non pour leur présenter le suffrage comme une sauvegarde contre la tyrannie, mais pour leur faire espérer une nouvelle organisation sociale de nature à améliorer leur condition matérielle, alors si misérable. Le manifeste républicain de 1832, le discours d'Arago à la séance du 16 mai 1840, avaient marqué les phases de cette évolution.

En même temps qu'il élargissait son programme, le parti démocratique conformait ses procédés d'action aux exigences des temps nouveaux : à l'ancienne tactique des conspirations et des coups de force, aux vastes pétitionnements demeurés inefficaces, il allait substituer une propagande incessante, manifestée par l'affirmation hardie, en toute occasion propice, de son programme et de ses espérances. Mais cette agitation se cantonna bientôt hors du terrain parlementaire, sur lequel

elle n'eût pu avoir d'autre effet que de faire obstacle aux réformes partielles que la composition de la Chambre permettait de considérer seules comme immédiatement réalisables.

Toutefois, si l'idée du suffrage universel trouva, parmi les publicistes et les orateurs, des apôtres infatigables, elle eut alors peu de théoriciens. Tout l'effort des penseurs se portait vers les graves et difficiles problèmes que soulevaient les rapports économiques nouveaux engendrés par le prodigieux développement de la grande industrie. Bien plus que de déterminer quelle devait être exactement la participation de chaque citoyen au gouvernement, on se préoccupait de diminuer les souffrances du prolétariat industriel, en remédiant à ce que Louis Blanc devait appeler « les désordres meurtriers de la concurrence » (1). Le temps n'était plus où, par une naturelle réaction contre la réglementation industrielle de l'ancien régime, on n'assignait à l'État, dans l'ordre économique, d'autre mission que de garantir, en s'abstenant d'y apporter aucune entrave, le libre jeu de lois immuables. « Partout où il y a lutte, disait encore Louis Blanc, la liberté du plus fort devient l'oppression du plus faible. »

Aussi, nulle époque ne fut elle plus féconde en inventeurs de systèmes qui reconstruisaient la société sur des bases nouvelles pour assurer le bonheur des hommes (2).

(1) Louis Blanc, Discours prononcé au banquet réformiste de Dijon (décembre 1847). — V. *Discours politiques* de Louis Blanc, pp. 1 et suiv. — Dans ce discours, Louis Blanc représentait l'association comme « un principe sauveur » et réclamait « l'organisation du travail » comme le seul remède possible « à l'immense anarchie d'une compétition universelle ».

(2) Voy. Henry Michel, *L'Idée de l'État*, livres II et III.

Démocratie et prolétariat étaient synonymes pour ces novateurs hardis, qui ne séparaient pas la revendication politique en faveur du droit de la démocratie de la revendication économique en faveur des besoins du prolétariat. Mais là où les hommes de la Révolution française avaient vu surtout un moyen d'affranchissement politique, les théoriciens socialistes, s'inspirant des nécessités du temps, ne cherchaient qu'un instrument pour réaliser, suivant la formule saint-simonienne, « l'amélioration la plus rapide possible du sort de la classe la plus nombreuse et la plus pauvre ». Les controverses doctrinales sur la souveraineté du peuple, qui avaient eu en d'autres temps leur raison d'être, semblaient désormais superflues. Il ne s'agissait plus de détruire une monarchie de droit divin, affermie par une tradition plusieurs fois séculaire : le gouvernement de Louis-Philippe, issu d'une révolution, eut été mal venu à se réclamer d'un droit opposé au droit populaire. Il se contentait donc, à l'aide d'un système électoral étroitement restrictif, de rendre purement nominale et fictive cette souveraineté nationale qu'il lui était interdit, par son origine même, de mettre jamais en question. Il était donc naturel que les discussions surgissent moins au sujet du principe qui n'était sérieusement contesté par personne, qu'en ce qui concernait le mode vicieux de son application.

Une des plus retentissantes et des plus complètes affirmations du programme radical fut formulée par Ledru-Rollin, dans la profession de foi qu'il adressa aux électeurs de la Sarthe, dont il sollicitait les suffrages pour le siège législatif laissé vacant par la mort de Garnier-Pagès aîné (juillet 1841). — Le premier pas à faire, disait-il en

substance, est de réaliser la réforme électorale, sans laquelle tout progrès pacifique est impossible : « *Cette réforme, il la faut radicale : que tout citoyen soit électeur*, que le député soit l'homme de la nation, non de la fortune.... » Mais la réforme électorale ne serait qu'un vain mot, si elle devait avoir pour seul résultat une transformation du régime représentatif, un simple changement « de gouvernement, d'état-major ». En effet, « la régénération politique ne peut être qu'un acheminement et un moyen d'arriver à de justes améliorations sociales... C'est par cette tendance fraternelle et sympathique... que le parti démocratique se distingue surtout et profondément des autres partis... Pour nous, le peuple, c'est tout. Soulager ses misères, ses douleurs, voilà notre but. *Passer par la question politique pour arriver à l'amélioration sociale*, telle est, je le répète, la marche qui caractérise le parti démocratique en face des autres partis... »

Après avoir fait, en termes virulents, le procès du régime existant, qu'il définissait une réunion « d'ambitions privées qui s'agitent et s'entrechoquent », Ledru-Rollin traçait le programme de trois réformes essentielles : l'organisation du travail, pour remédier aux abus résultant du surmenage des femmes et enfants, de l'insuffisance des salaires, et pour secourir les vieux ouvriers indigents. — « l'organisation démocratique de l'armée », c'est-à-dire la suppression du remplacement, et « l'établissement d'une réserve exercée à côté de l'armée active, » — enfin et surtout, la réforme de l'impôt, « qui écrase les classes pauvres » (1).

(1) Ajoutons qu'en terminant, Ledru Rollin se posait en adversaire.

Mais tout en se déclarant l'adepte résolu du suffrage universel, Ledru-Rollin, d'accord avec ceux de ses collègues qui partageaient ses opinions, ne se dissimulait pas le peu de chances que ses idées avaient d'aboutir dans un avenir prochain, si le succès ne devait venir que par l'adhésion du Parlement. Aussi le petit groupe dont Arago et lui étaient les chefs n'hésita-t-il pas à se rallier provisoirement aux propositions de réforme électorale ou parlementaire que présentait le centre-gauche. « Le parti démocratique, écrivait Ledru-Rollin en 1845, tout en restant fidèle à ses larges principes, seconde, provoque tout progrès qui tend à faire faire un pas au pays. Parlementairement, il marche et vote le plus souvent avec une autre opposition qui n'a ni son radicalisme ni sa décision d'esprit. Entre lui et cette opposition, il est certaines idées

des traités de 1815 et se montrait belliqueux à l'égard de l'Angleterre. Il fut élu à la presque unanimité.

La profession de foi que nous venons d'analyser avait d'abord été prononcée en réunion publique la veille de l'élection (23 juillet 1841). Sa publication dans le *Courrier de la Sarthe* valut à Ledru-Rollin et au gérant du journal d'être traduits pour excitation à la haine et au mépris du gouvernement, devant la Cour d'assises de Maine-et-Loire, qui condamna Ledru-Rollin à quatre mois de prison et trois mille francs d'amende, et le gérant à trois mois de prison et deux mille francs d'amende. Il est vrai que l'arrêt ayant été cassé pour vice de forme, l'affaire fut renvoyée devant la Cour d'assises de la Mayenne, qui rendit un verdict d'acquittement.

Devant la Cour d'assises de Maine-et-Loire, où il parut assisté d'Arago, Marie, Odilon Barrot et Berryer, représentants les diverses nuances de l'opposition, Ledru-Rollin affirma avoir préconisé la réforme électorale dans le but d'éviter que « douze millions d'hommes qui vivent dans la misère ne fissent une révolution violente ». Voy. Ledru-Rollin, *Discours et écrits politiques*, t. I, pp. 1 et suiv.

qui sont, pour ainsi dire, la voie de communication par laquelle les deux partis se rapprochent sans se confondre (1). »

De fait, Ledru-Rollin et ses amis évitèrent avec soin d'entraver les réformes partielles, en effrayant la majorité par des revendications révolutionnaires. Ils s'abstinrent même de prendre la parole au cours des nombreuses discussions parlementaires dont la « réforme » fut l'objet : une affirmation de principes analogues à celle qu'Arago avait fait entendre à la tribune en 1840 eût trop bien servi les intérêts du ministère en consolidant sa majorité.

Certains membres du parti radical, partisans résolus du suffrage universel, allèrent même plus loin. C'est ainsi qu'en 1846, M. Hippolyte Carnot, fils de l'illustre conventionnel, tout en ne dissimulant pas ses sympathies républicaines, s'attachait, dans une brochure intitulée : *Les Radicaux et la Charte*, à montrer que la réforme n'était aucunement en contradiction avec les institutions de Juillet, qu'il se défendait de vouloir combattre : « Insensé, disait-il, quiconque demanderait aux révolutions ce qu'il

(1) Article de la *Réforme*, 7 mars 1845 (*Discours*, t. I, pp. 154 et suiv.). — Si le parti radical se contentait à la Chambre de jouer un rôle très effacé, il ne demeurait pas inactif en dehors du Parlement. A côté du *National*, organe des républicains bourgeois à tendances modérées, il fonda, en 1843, le journal la *Réforme*, dont les inspirateurs (Ledru-Rollin, Louis Blanc, G. Cavaignac) se réclamaient plus volontiers de 1793 que de 1789, et qui, au lieu de se borner comme le *National*, à la polémique parlementaire et à la critique des actes du pouvoir, entreprit une propagande à tendances nettement démocratiques et parfois socialistes. M. Seignobos (*op. cit.*, p. 138) affirme que la *Réforme* n'arriva jamais à avoir deux mille abonnés. Son action n'en devait pas moins être très considérable.

peut obtenir du simple vœu des électeurs (1). » Néanmoins, les chefs du parti ne se montraient pas tous aussi résolument respectueux de l'ordre établi. Ledru-Rollin, notamment, ne craignait pas de faire apparaître la menace de la révolution dans les *Conseils* qu'il adressait « aux travailleurs » quelques mois avant les élections de 1846 : « Ne désespérez pas, leur disait-il : ... songez que si dans leurs luttes antérieures contre le pouvoir les privilégiés ont eu besoin de vos bras, ils savent, et le pouvoir sait comme eux, que quand l'idée est mûre chez vous, pour la faire entrer dans le domaine des faits, vous n'avez pas besoin d'auxiliaires (2). »

II

Le régime censitaire, déjà battu en brèche par les radicaux, comptait un autre adversaire, qui, bien qu'il combattît isolément, n'en était pas moins doublement redoutable par son éloquence et par le prestige de son génie : Lamartine, que nous avons vu, dès 1831, admettre implicitement le suffrage universel, faisait chaque jour, suivant le mot de Ledru-Rollin, « des pas de géant vers la démocratie pure ». Néanmoins, s'il posait le principe, il continuait à y apporter des tempéraments qui en diminuaient singulièrement la portée. Sans doute, s'adressant en 1842, à ses électeurs de Mâcon, il affirmait bien que « le vrai

(1) Cité par Daniel Stern, *Histoire de la Révolution de 1848*, t. I, p. 67.

(2) La *Réforme*, du 1er mars 1846. — *Discours*, t. I, p. 243.

point de vue du gouvernement doit être dans les masses, car c'est là que sont les souffrances, c'est là que sont les droits, c'est là qu'est la force (1) » ; et l'année suivante, M. Chapuys-Montlaville ayant proposé au Conseil général de Saône-et-Loire un vœu tendant à la réforme électorale, Lamartine prononçait à cette occasion un discours dans lequel il présentait « le consentement public, l'opinion, l'élection » comme étant le « seul véritable principe de vitalité qui anime aujourd'hui les gouvernements (2) ». Mais, deux ans plus tard, après avoir condamné la loi du cens, « brutale et matérielle, qui ne reconnaît le droit des citoyens qu'à un signe purement monétaire », il se bornait à soutenir « la nécessité *d'élargir et autant que possible d'universaliser* l'exercice légal de la souveraineté nationale... en sorte que toutes les classes de la nation y participent dans la proportion équitable et égale de leur place dans la nation (3) ». On voit qu'il y a loin de ces formules quelque peu enveloppées à l'affirmation de principe pure et simple que produisait Ledru-Rollin. Jusque vers 1847, Lamartine devait conserver sa prédilection ancienne pour le suffrage indirect. Et quoiqu'il trouvât au cens « quelque

(1) *France parlementaire*, t. III, p. 228.

(2) *France parlementaire*, t. III, pp. 403 et suiv.

(3) Article du *Bien public*, 4 décembre 1845 (*ibid.*, t. IV, pp. 270 et suiv.). Dans ce même article, Lamartine se déclarait convaincu que l'esprit conservateur n'est pas le propre de la richesse : « Le petit propriétaire tremble autant pour sa petite propriété que le grand possesseur de terre. » Et il préconisait l'élection indirecte, « la seule possible avec la souveraineté d'une nation de quarante millions d'âmes », et qui est à la fois « la vérité la plus populaire, car elle reconnaît le droit de tous, et la vérité politique, car elle choisit en appréciant les capacités ».

chose de révoltant... dans un pays qui a fait la Révolution au nom des droits des contribuables », il déclarait souscrire d'avance au mode de réforme qui serait adopté : suffrage indirect, abaissement du cens ou adjonction des capacités, — pourvu que ce mode eût pour effet « d'élargir considérablement la sphère du droit et l'exercice de la souveraineté représentative, pourvu qu'il ne crée pas la confusion au lieu de la lumière et l'anarchie au lieu du droit » (1).

A la différence de Ledru-Rollin, Lamartine est intervenu dans les discussions parlementaires sur la réforme électorale. Nous aurons donc l'occasion de préciser sa conception du droit de suffrage.

III

Le système censitaire avait donc des adversaires nombreux et divers parmi les hommes politiques. Les novateurs épris de constructions systématiques ne lui témoignèrent pas toujours une hostilité aussi déterminée. C'est qu'aussi bien, nous le savons, ils se désintéressaient le plus souvent de la forme des institutions politiques. Saint-Simon, mort en 1825, mais dont les disciples demeuraient nombreux, n'avait-il pas écrit : « La loi qui constitue les pouvoirs et la forme du gouvernement n'est pas aussi importante, elle n'a pas autant d'influence sur le bonheur des nations que celle qui constitue les propriétés et qui en

(1) Article du *Bien public*, 14 décembre 1845 (*France parlem.*, t. IV, pp. 275 et suiv.).

règle l'exercice (1). » Le même Saint-Simon, imbu de l'idée du XVIIIe siècle qui considérait le progrès du bien-être comme lié au progrès des lumières, reconnaissait aux plus instruits le droit de diriger les autres : « Pour le bien général, avait-il écrit, la domination doit être répartie dans la proportion des lumières (2). » Toutefois, M. Henry Michel fait remarquer que « le sentiment démocratique s'étant peu à peu développé chez Saint-Simon, l'idée du rôle que la nation joue dans ses propres destinées lui étant apparue, les prolétaires enfin, lui ayant semblé aptes à entrer comme associés dans la société politique », l'auteur des *Lettres d'un habitant de Genève* semble avoir fini par admettre la participation du plus grand nombre à la gestion des intérêts communs. Mais il ne concevait qu'un mode de suffrage devant fonctionner à l'intérieur des divers « groupes » ou « corporations » (3).

On peut constater une évolution analogue, sinon identique, dans la pensée de Proudhon. En 1840, le futur inventeur du *mutuellisme* adresse à l'Académie des sciences morales et politiques, son « premier Mémoire » : *Qu'est-ce que la propriété ?* dans lequel « ayant choisi, selon ses propres expressions, pour sujet d'expériences ce qu'il avait trouvé de plus ancien, de plus respectable, de plus universel, de moins controversé : la propriété », il concluait son étude par la célèbre formule : « La propriété, c'est le

(1) *Vue, sur la propriété et la législation* (édit. Rodrigues), p. 257. De même, Louis Blanc, sans contester que les formes politiques eussent un sens, mettait fort au dessus d'elles le *but* à atteindre dans la vie sociale. (*Questions d'aujourd'hui et de demain*, 5e série, pp. 246-47.)

(2) *Lettres d'un habitant de Genève* (Œuvres choisies, t. I, p. 27).

(3) Henry Michel, *op. cit.*, pp. 179-180.

vol. » Le scandale provoqué par cette audacieuse affirmation laissa dans l'ombre une sorte de justification que l'auteur du *Mémoire* se trouvait amené à produire en faveur du système censitaire, mais à la suite d'un détour si imprévu, et par des arguments si insolites, que les partisans du régime avaient lieu de s'en trouver plus effrayés que rassurés.

Proudhon s'attachait à démontrer, dans ce *Premier Mémoire*, que la propriété est « impossible », c'est-à-dire qu'elle n'est, dans son fond, que « contradiction, chimère, utopie ». Et parmi les causes de cette « impossibilité », il indiquait celle-ci : La propriété engendre la tyrannie, car dans un pays de propriété individuelle, « l'égalité des droits électoraux est une violation de la propriété » (1). En effet, une société composée de propriétaires étant une sorte de grande société par actions, si celui qui possède plus que les autres n'a pas, en même temps, plus de voix dans la réunion des actionnaires, la nation a, dans une certaine mesure, la faculté de disposer de ses biens sans le consulter.

Dans le même écrit, Proudhon soutenait que la puissance législative n'appartient qu'à la raison, méthodiquement reconnue et démontrée : « Qu'est-ce que la souveraineté du peuple, ou pour mieux dire, de la majorité nationale ? La souveraineté de l'homme mise à la place de la souveraineté de la loi, la volonté mise à la place de la raison... » Guizot, on le voit, ne se fût pas exprimé autrement. S'attaquant au principe même du suffrage universel, l'auteur du *Mémoire* niait que l'on pût obtenir par la voie du scrutin, « formule officielle de la diversité », la

(1) *Premier mémoire*, Œuvres, t. I, pp. 161 et 163.

« pensée synthétique » du peuple. Il estimait que « pour approcher de la raison collective qui est l'essence même du peuple », il faudrait, après avoir recueilli l'opinion motivée de chaque citoyen, opérer le dépouillement de toutes les opinions, comparer les motifs, en opérer la réduction, puis en opérer par induction la synthèse. « Mais que de temps pour une telle opération! Un pareil travail est inextricable (1). » — Nous le croyons sans peine.

Mais Proudhon s'est si souvent contredit, et il a tenu sur les plus importants sujets des langages si différents que, dans la suite de sa longue carrière, il lui arriva, suivant l'expression de M. A. Desjardins, de donner quelques « coups de chapeau » au suffrage universel. Mais telle n'était pas, semble-t-il, la substance de sa doctrine.

(1) D'après M. A. Desjardins, *P.-J. Proudhon* t. II, pp. 216-217. — Plus tard, et notamment dans les *Confessions d'un révolutionnaire*, Proudhon a insisté sur ce point de vue : « Qu'est-ce donc que le nombre ? Que prouve-t-il ? Quel rapport entre l'opinion plus ou moins sincère des votants et cette chose qui domine toute opinion, tout vote, la vérité, le droit ? Le suffrage universel est une loterie, le suffrage universel est un enfantillage ». Et encore : « Dès que le suffrage universel devient la loi de la nation, il doit arriver infailliblement que la volonté sociale soit viciée dans ses manifestations légitimes. »

Proudhon pensait que le peuple n'aurait une véritable représentation que lorsque les députés seraient nommés, d'après une certaine proportion, par chaque catégorie de producteurs et de fonctionnaires, au lieu d'être élus « au point de vue d'un sentiment passager ou d'une fantaisie de circonstance. Il ne suffit pas que le suffrage soit décerné directement de l'électeur à l'élu pour être direct ; il faut encore qu'il représente non moins directement des opinions, des droits, des intérêts et des affaires, car un Etat ne se compose pas uniquement de volontés, il se compose aussi de choses. » (*Ibid*, t. II, pp. 210 et suiv.). — M. Charles Benoist a développé récemment des conceptions analogues. (*La crise de l'Etat moderne*, passim.)

En dépit des divergences individuelles, le mouvement d'idées que nous venons d'analyser manifestait une tendance générale, que Guizot lui-même, écrivant longtemps après les événements, a exactement définie : « Le droit universel des hommes au pouvoir politique ; le droit universel des hommes au bien-être social ; l'unité et la souveraineté démocratiques substituées à l'unité et la souveraineté monarchiques ; la rivalité entre le peuple et la bourgeoisie succédant à la rivalité entre la bourgeoisie et la noblesse,... telles étaient les idées que, sous des noms divers, républicains, démocrates, socialistes, communistes, positivistes, des partis politiques, des groupes philosophiques, des associations secrètes, des écrivains isolés, tous adversaires du gouvernement établi, prenaient pour maximes fondamentales et travaillaient ardemment à propager (1). » L'erreur du cabinet et de la majorité fut de croire à l'efficacité d'une résistance qui, au lieu de conjurer le péril, allait seulement l'aggraver.

§ 2 — Propositions de loi.

A) *Proposition Ducos.*

Alors que la réforme parlementaire avait, dès 1839, obtenu à la Chambre un nombre important d'adhésions, c'est seulement en 1842 que la première proposition de loi tendant à la réforme électorale fut produite à la tribune du Parlement. Non que la réforme électorale manquât aupa-

(1) *Mémoires*, t. VI. p. 345.

ravant de partisans : les vastes pétitionnements que nous avons signalés suffiraient pour nous convaincre à cet égard. Mais la majorité de la Chambre se montrait si effrayée à l'idée d'appeler de nouvelles classes de citoyens à l'exercice du droit de suffrage, que, pendant longtemps, il avait paru inutile d'essayer de vaincre cette répulsion.

Aussi la proposition que déposa M. Ducos formulait-elle des prétentions fort modestes : elle demandait simplement l'admission au nombre des électeurs de « tous les citoyens inscrits sur la liste départementale du jury », — soit l'adjonction de 18.000 nouveaux électeurs environ (1). Si limitée fut-elle, la réforme proposée n'en apportait pas moins une satisfaction partielle au vœu profond d'une fraction chaque jour plus nombreuse de l'opinion (2). Il faut, d'ailleurs, reconnaître que dans l'esprit de ses promoteurs du centre-gauche, elle était surtout envisagée comme un moyen d'attirer le ministère sur un terrain dangereux, où l'on espérait provoquer sa chute. Au fond, Thiers et son groupe ne se souciaient pas plus que la majorité de favoriser l'essor de l'esprit démocratique, pour lequel l'adoption des mesures proposées n'eut du reste pas représenté une conquête bien appréciable. Presque au même moment, nous l'avons vu, se produisait (avec des visées politiques identiques) la proposition Ganneron tendant à la réforme parlementaire.

(1) Chiffre indiqué par M. Billault (séance du 15 février 1842). — Lamartine affirmait que dans son département (Saône-et-Loire), la proposition aurait pour effet d'ajouter seulement 199 électeurs aux 4.320 électeurs déjà existants.

(2) Entre autres symptomes significatifs de l'état de l'opinion à cette époque, rappelons l'élection de Ledru-Rollin, nommé, en juillet 1841, député de la Sarthe à la presque unanimité.

Dès le premier jour, Guizot, « approuvé, poussé même par le roi, » résolut d'opposer à ces deux propositions la résistance absolue dans laquelle il devait se renfermer jusqu'à la dernière heure de la monarchie. Il ne voulut même pas les laisser prendre en considération. A son avis, le gouvernement se trouvait en face « d'une manœuvre d'opposition qu'il devait déjouer par son attitude décidée, non d'un mouvement sérieux d'opinion dont il fut obligé de tenir compte » (1). Guizot s'est du reste expliqué lui-même sur les raisons qui le déterminèrent à cette époque : « Je n'avais à ces deux propositions, dit-il, aucune objection de principe ni de nature perpétuelle... Je ne pensais pas que l'introduction de toute la liste départementale du jury dans le corps électoral menaçât la sûreté de l'État, ni que le droit électoral ne dût pas s'étendre progressivement à un plus grand nombre d'électeurs. Mais, dans les circonstances du temps, je regardais les deux propositions comme tout à fait inopportunes, nullement provoquées par des faits graves ou pressants, et beaucoup plus nuisibles qu'utiles à la consolidation du gouvernement libre, ce premier intérêt national (2). »

La discussion s'engagea (à la séance du 14 février 1842)

(1) Thureau-Dangin, *op. cit.*, t. V, p. 51.

(2) Guizot, *Mémoires*, t. VI, pp. 369-370. — Au moment où s'ouvrait le débat sur la proposition Ducos, le cabinet se trouvait en assez mauvaise posture, puisque trois jours plus tôt (11 février 1842) la proposition Ganneron n'avait été écartée que par une majorité de huit voix, — bien qu'elle eût été combattue par Lamartine qui, en revanche, s'annonçait comme un ardent défenseur de la proposition Ducos.

La proposition Ducos fut discutée au cours des séances des 14 et 15 février 1842.

par un discours de M. Ducos, qui fit ressortir l'illogisme d'une législation en vertu de laquelle l'électeur se trouvait placé « au dessus du juré dans la hiérarchie des droits, quand dans la hiérarchie des confiances et des besoins publics, le juré était au moins l'égal de l'électeur ». Il remarqua que sa proposition ne faisait que développer le principe de l'adjonction des capacités, dont la loi de 1831 contenait des applications partielles, et à ce sujet, reproduisit les arguments qui avaient été si longuement développés onze ans plus tôt : services rendus « à la défense de nos droits publics » par les hommes des carrières libérales, danger qu'il pouvait y avoir à exclure ces derniers de l'électorat. « Le principe démocratique, disait-il, a pénétré dans les masses ; il s'est emparé de nos instincts, de nos pensées, de nos penchants... Soyons assez prudents... pour ne pas nous opposer à ce torrent : il nous entraînerait avec lui. » En terminant il montrait le péril de la démarcation trop apparente que le cens établissait entre propriétaires et prolétaires, au risque « d'exciter contre la propriété tous les instincts mauvais... tous les penchants ambitieux ». — C'était, on le voit, la théorie même de Benjamin Constant, soutenant que les prolétaires, s'ils exerçaient la souveraineté par le bulletin de vote, pourraient être tentés de se déclarer propriétaires.

Les orateurs qui se succédèrent ensuite à la tribune se contentèrent de prendre à leur compte, le plus souvent sans y rien ajouter, les considérations qu'avaient fait valoir, en 1831, partisans et adversaires de l'adjonction des capacités. M. Duchâtel, parlant au nom du gouvernement, déclara la proposition à la fois « mal conçue, mal combinée » et inopportune. M. Dufaure mit en relief le caractère presque insignifiant de l'innovation demandée, et

y montra l'application d'un système d'améliorations successives qui rentrait dans l'esprit de la Charte. Et il conclut en rappelant les paroles que prononçait Guizot lui-même en 1820 : « Sachez satisfaire ce qui est légitime, et vous aurez le plus fort point d'appui pour réprimer ce qui est déréglé. »

Le ministre des affaires étrangères, qui se trouvait ainsi mis en cause, intervint à son tour, et suivant sa coutume, développa, avec une grave éloquence, quelques-unes des idées générales qui lui étaient chères. — « Dans l'état actuel de la société », il ne trouvait à la réforme électorale « aucun motif réel, sérieux ». Il rappela cette thèse connue que la solidarité des intérêts rendait inutile toute extension du corps électoral. Les hommes qui considéraient « le grand nombre des électeurs comme nécessaire à la vérité du gouvernement représentatif » lui semblaient être « les héritiers timides » du suffrage universel, dont lui-même se proclamait « l'ennemi décidé. Je m'oppose, poursuivait-il, à toutes les tendances vers ce but. Je les crois nuisibles, dangereuses pour nos libertés comme pour l'ordre public. » Et il terminait en invitant la Chambre à ne pas donner satisfaction « à cette démangeaison de droits politiques, qui travaille, non pas la société elle-même, mais un certain nombre d'individus dispersés dans la société ».

Pour essayer de détruire l'effet produit sur la majorité par ce ferme langage, Lamartine prononça un véhément discours, qui marqua sa rupture complète et définitive avec le parti conservateur, auquel trois jours auparavant (dans la discussion de la proposition Ganneron) il avait prêté un si utile concours : « Toutes les fois, s'écria-t-il, que la liberté la plus mûre, la plus mesurée, a voulu faire

un pas, on lui a prédit ainsi un abîme... Savez-vous quelles sont les libertés dangereuses? Ce sont les libertés que le peuple arrache, et non pas celles qu'on lui donne... La stratégie politique ne consiste pas seulement à défendre une vieille position, mais à en prendre de plus fortes, de plus hardies... et à couper ainsi la route aux factions.... » Si tout le génie de l'homme d'Etat consistait à se maintenir « immobile, inerte, implacable à toute amélioration, il n'y aurait pas besoin d'homme d'Etat, une borne y suffirait. »

Ce mot bien frappé devait souvent reparaître dans les polémiques ; mais il n'empêcha pas que la proposition Ducos obtint seulement 193 boules blanches contre 234 boules noires.

B) *Proposition Crémieux.*

Trois ans après, à la séance du 15 mars 1845, l'adjonction des citoyens figurant sur la liste départementale du jury, — auxquels on ajoutait, cette fois, les magistrats de l'ordre judiciaire, — fut proposée à nouveau par M. Crémieux. La discussion s'engagea à la séance du 7 avril suivant. A l'exemple de M. Ducos, son devancier, l'auteur de la proposition insista sur l'anomalie en vertu de laquelle le législateur avait dénié la capacité électorale aux magistrats et aux jurés, chargés par lui de statuer sur les questions les plus complexes et les plus graves. De plus, les magistrats, les avocats, les médecins n'avaient-ils pas souvent dépensé pour leurs études un capital égal à celui que représentait le cens de 200 francs, — capital auquel s'ajoutait, pour les notaires et les avoués, le prix de leur office ?

Maintenant que le calme était rétabli dans le pays, l'orateur croyait le moment venu de réaliser la réforme très modeste qu'il proposait.

Tel n'était pas l'avis de M. Duchâtel qui, après avoir formulé des critiques de détail à l'adresse de la mesure projetée, également inopportune et téméraire à ses yeux, lui opposa une énergique fin de non recevoir. Divers orateurs tentèrent de prendre la défense de la proposition, mais, au témoignage du *Moniteur*, leur voix fut couverte par un « violent tumulte » et des « explosions de murmures au centre ». 179 voix contre 151 repoussèrent la prise en considération.

C) *Proposition Duvergier de Hauranne.*

La proposition Crémieux, discutée en une demi-séance, n'avait donné lieu qu'à un débat écourté, sans importance politique. Aucune nouvelle proposition tendant à la réforme électorale ne se produisit pendant la session de 1846 : les élections générales étaient proches, et l'opposition concentrait alors ses attaques sur la politique étrangère du cabinet.

Les élections de 1846 portèrent la majorité du ministère à plus de 100 voix. L'opposition voulut rendre responsable de son insuccès un système électoral auquel elle reprochait de fausser l'expression des sentiments du pays. Thiers qui, jusqu'alors, ne s'était rallié qu'à contre-cœur aux partisans de la réforme électorale, annonça à ses amis son intention de soulever lui-même la question. Mais, ses préventions anciennes ayant bientôt repris le dessus, il se ravisa et finalement laissa ce soin à un de ses lieutenants,

M. Duvergier de Hauranne, dont la brochure récemment publiée, *De la Réforme parlementaire et de la Réforme électorale*, venait d'émouvoir l'opinion (1).

La proposition de loi fut déposée à la séance du 8 mars 1847. Elle édictait à la fois l'adjonction des capacités et l'abaissement du cens électoral à 100 francs d'impôt *en principal* (2). En outre, elle portait de 459 à 538 le nombre des députés et établissait une distribution nouvelle des collèges électoraux, tendant non seulement à répartir entre les grands centres les 79 nouveaux députés, mais encore à opérer la fusion d'un certain nombre de petits collèges ruraux avec les collèges urbains les plus voisins, — les seconds englobant les premiers. Étant donné que, d'après les indications fournies par l'auteur de la proposition, le nombre des centimes additionnels s'élevait alors, en moyenne, à 80 ou 85, le cens électoral se fût trouvé, en réalité, abaissé seulement de 15 à 20 francs par l'adoption de la modification proposée.

(1) L'ouvrage parut en janvier 1847. L'auteur signalait le péril que faisaient courir au gouvernement représentatif les entreprises du pouvoir personnel, qui s'attachait à miner par la corruption ce qu'il ne pouvait plus menacer par la violence. « Reste à savoir, ajoutait-il, s'il convient à la France de se prosterner en 1847, devant le principe qu'elle a vaincu en 1830. » — Sur les circonstances dans lesquelles fut déposée la proposition Duvergier de Hauranne, voy. Thureau-Dangin, t. VII, pp. 5 et suiv.

(2) Cette disposition était analogue à l'amendement, adopté par les Pairs en 1831, fixant le cens électoral à 150 francs d'impôt direct en principal. Elle était soutenue à l'aide des mêmes arguments, que nous avons déjà exposés en analysant les débats de 1831, et sur lesquels nous ne reviendrons pas. Mais elle ne tarda pas à être abandonnée par l'auteur même de la proposition, dès le début de la discussion.

Sans être hardi, ce projet était moins timide que les propositions antérieures, car, au lieu de créer à peine 20.000 électeurs nouveaux, il eut abouti à doubler le nombre des électeurs existants, qui, dès lors, ne se fût pas trouvé éloigné de 500.000. Il est vrai que le premier jour de la discussion (22 mars 1847), M. Duvergier de Hauranne, subissant l'influence de Thiers, déclara spontanément que par suite de divergences au sein du parti libéral (1), il renonçait à demander l'abaissement du cens. L'augmentation du nombre des députés et la distribution nouvelle des circonscriptions mises à part, la proposition se renfermait en fin de compte dans les mêmes limites que les propositions Ducos et Crémieux, c'est-à-dire qu'elle se réduisait à demander l'adjonction des capacités. Ajoutons que, dans le but d'augmenter l'effectif des petits collèges, où la corruption faisait ses plus grands ravages, M. Duvergier de Hauranne proposait aussi d'élever à 400 (au lieu de 150) le nombre d'électeurs nécessaires pour former un collège. L'hostilité systématique du ministère pour tout projet de réforme électorale ne se trouva pas désarmée. L'officieux *Journal des Débats* avait, dès le début, déclaré que la proposition n'était « pas sérieuse » et fait inutilement campagne pour que les bureaux écartassent « la lecture » même de la proposition.

En prenant la parole, M. Duvergier de Hauranne annonça son intention de ne pas contester les principes fondamen-

(1) La fraction avancée du parti libéral (Odilon Barrot et l'opposition dynastique) eût admis volontiers l'extension du droit électoral à 500.000 citoyens. Mais, pas plus que le centre-gauche, elle ne jugeait la masse du peuple assez mûre pour que l'on pût sans danger lui conférer le droit de vote.

taux de la loi de 1831, et d'en discuter seulement l'application, dont l'effet lui semblait être « de reconstituer à petit bruit » une sorte d'aristocratie « intrigante et nécessiteuse ». Il posait ensuite en principe que « le gouvernement représentatif ne réside pas tout entier dans un mécanisme. Pour que ce gouvernement soit autre chose qu'un vain mot, il ne suffit pas que des élections aient lieu et qu'une majorité sorte de ces élections. Il faut encore que dans le corps électoral tel qu'il est constitué par la loi, le pays trouve l'image fidèle, l'expression exacte, la représentation équitable de ses opinions, de ses intérêts, de ses droits... Il faut, en outre, que l'électeur soit libre vis-à-vis des partis, et que ni la corruption, ni l'intimidation, ne viennent peser sur son vote. Il faut, en un mot, qu'entre l'électeur et l'élu, comme entre le ministre et le député, il n'y ait qu'un lien moral et politique ». Or, poursuivait-il, « nul n'oserait prétendre que la loi actuelle n'exclut aucune aptitude constatée » ou que la corruption est un mal purement imaginaire.

L'orateur démontrait ensuite que le cens électoral, preuve d'aisance de l'électeur, ne pouvait fournir une garantie que contre la corruption à prix d'argent, mais restait inefficace à l'égard de cette autre forme de corruption qui résultait de l'octroi des places et faveurs administratives, — corruption « plus délicate et plus polie », non pas exceptionnelle comme la première, mais presque générale, et dont la permanence même attestait que la faute en était moins aux hommes qu'aux institutions (1).

(1) M. Duvergier de Hauranne faisait remarquer qu'en Angleterre, cette forme de corruption était difficile, sinon impossible, le partage

Pour remédier à ce mal, la loi eût pu, soit recourir au suffrage à deux degrés, qui supprime la permanence du corps électoral, et rompt, le lendemain de l'élection, toute relation directe entre l'électeur et l'élu, soit adopter le vote au chef-lieu de département, un corps électoral plus nombreux étant moins accessible aux influences locales. Elle avait préféré créer 459 collèges, dont quelques-uns, par suite du petit nombre de leurs électeurs, étaient devenus de véritables *bourgs pourris* (1). C'est pourquoi l'orateur proposait de porter de 150 à 400 le nombre d'électeurs nécessaire pour former un collège, en décidant que ce nombre de 400 serait complété au besoin par l'adjonction des plus imposés. Soit, d'après ses calculs, un surplus de 13 à 14.000 électeurs, pour 118 des collèges visés par cette disposition. En définitive, on peut évaluer à un

de la puissance publique entre l'élection et le privilège héréditaire ne laissant au gouvernement presque rien à donner ou à promettre. « Énumérez au contraire par la pensée, ajoutait-il, tous les moyens d'influence, de séduction, que la centralisation française place entre les mains du gouvernement ; comptez les fils à l'aide desquels l'administration centrale va, sur tous les points du territoire, enlacer tous les individus et les tenir sous sa dépendance. »

Conf. sur ce point, les passages de Tocqueville que nous avons reproduits, p. 106.

(1) « Ce que je reproche à la loi de 1831, ce n'est donc point d'être en contradiction avec certains principes abstraits contestables et contestés ; c'est d'établir, entre les divers éléments dont se compose la représentation nationale, une répartition injuste et impolitique ; c'est de ne rien faire pour soustraire le corps électoral aux calculs, aux séductions de l'intérêt local et personnel ; c'est d'aggraver ainsi, au lieu de le réduire, un mal dont l'ensemble de nos lois et l'état de nos mœurs favorisent partout les progrès. »

peu plus de 20.000 le nombre total des électeurs qui eussent été ajoutés de ce chef. Quant à la création de 79 nouveaux députés, et aux changements qu'il proposait dans la distribution des circonscriptions, M. Duvergier de Hauranne ne présentait l'une et l'autre de ces mesures que comme devant diminuer les inégalités actuellement existantes entre les grands centres et les arrondissements ruraux.

En terminant son long discours, l'orateur faisait ressortir que, de toutes les dispositions du projet de réforme qu'il soumettait à la Chambre, il n'en était pas une qui n'eût pour but de « remédier à un mal constaté » et qui ne s'appuyât « sur les principes, sur les articles de la loi de 1831 ». Il protestait contre l'alternative dans laquelle on voulait placer la société politique : *statu quo* en matière de législation électorale, ou suffrage universel : « Quoi qu'on fasse, dit-il, le débat restera ouvert sur la question électorale... Ce qui importe, ce n'est pas de la fermer, mais de mettre de son côté, autant que possible, la raison et le bon droit. » Et après avoir proposé en exemple l'entente des whigs et des radicaux anglais pour voter la réforme électorale de 1832, il terminait par cette parole si juste qui devait demeurer sans écho : « Le moyen d'éviter les réformes radicales, c'est d'accueillir en temps utile les réformes modérées. »

Le débat inauguré par cet exposé magistral, prit une grande ampleur. Il se prolongea encore (du 23 au 26 mars 1847) pendant quatre autres séances, durant lesquelles se firent entendre les voix les plus autorisées de chaque parti.

Le parti légitimiste eut pour interprètes MM. de La

Rochejacquelein et Berryer (1). Le premier vint réclamer l'établissement d'un suffrage très étendu (à deux degrés), qu'il affirmait seul compatible avec des institutions issues d'une révolution. « Si avant 89, ajoutait-il, on eût fait les concessions nécessaires, la Révolution eût peut-être été conjurée ». Quant à Berryer l'attribution d'une plus large part d'influence aux professions intellectuelles lui apparaissait comme le seul moyen de contrebalancer la prédominance « des intérêts privés et des questions matérielles » dans la politique. Il s'étonnait que la majorité, loin de se préoccuper des ambitions qui fermentaient dans les classes populaires, prétendît « réaliser les réformes reconnues nécessaires sans le concours de ceux-là même qu'elles intéressent. »

Ce fut justement le reproche d'être un obstacle aux réformes commandées par la situation économique, que M. Gustave de Beaumont, parlant au nom de la gauche, adressa au régime censitaire (2). « Faire dans la représentation électorale une part plus grande au nombre » lui semblait le seul moyen d'aboutir aux réformes importantes que le développement même des intérêts matériels nécessitait dans la condition des classes laborieuses, agents essentiels de ce développement. Il est en effet inadmissible disait-il en substance, que ceux qui contribuent à créer le bien-être, dans un temps où le bien-être est « la passion universelle », n'y participent pas eux-mêmes dans une large mesure. Or, actuellement, le gouvernement est trop occupé par la préparation des élections, par les combinaisons parlementaires, pour avoir le temps de songer aux

(1) Séances des 23 et 26 mars 1847.

(2) Séance du 23 mars 1847.

intérêts des travailleurs. « Ce qu'il faut, c'est assurer à tous, non le suffrage, mais la satisfaction des intérêts... Les réformes politiques ne sont pas un but : elles sont surtout un moyen. » L'objection tirée de l'inaptitude de la masse à comprendre les questions politiques devient moindre dès qu'il s'agit d'apprécier des intérêts.

M. Billault, se plaçant à un autre point de vue, dénonça l'influence pernicieuse du système censitaire sur les mœurs publiques : il traça un tableau saisissant de la corruption électorale (1) qu'il rendait en partie responsable de « l'inertie égoïste et stérile » de la majorité. Si « l'aristocratie électorale » continuait à faire « du pouvoir politique, à elle confié dans l'intérêt de tous, un instrument de ses convoitises », un jour viendrait où trente-quatre millions de Français ne voudraient pas souffrir plus longtemps que leurs intérêts fussent sacrifiés à ceux de deux cent mille familles.

Le Ministre de l'Intérieur, M. Duchâtel, toujours inlassable, prit la parole, au cours de la séance du 24 mars, pour reprocher à l'opposition de n'avoir pas présenté sa proposition un an plus tôt, avant les élections. Mais l'opposition, poursuivait-il, ne s'était avisée de dénoncer la corruption électorale qu'après le verdict défavorable des électeurs. La question soulevée était factice, allant de « la

(1) « N'en est-il pas beaucoup parmi vous, disait M. Billault à ses collègues, qui sentent au fond de leur cœur que ce n'est pas par leurs convictions politiques, mais par leurs services individuels qu'ils peuvent seulement assurer la fidélité de leurs électeurs ? Ne font-ils pas des vœux pour qu'il ne meure pas un seul fonctionnaire public dans leur arrondissement ? Chaque vacance importune... n'amène-t-elle pas... la périlleuse et difficile obligation de concilier les ambitions locales surgissant par vingtaines... ? » (Séance du 24 mars 1847.)

Chambre au pays », et non « du pays à la Chambre ». On trouverait un remède à la corruption en changeant les mœurs et non les lois, — d'autant que la réforme proposée, ne répondant aux principes d'aucun des partis extrêmes, se trouverait, aussitôt après son adoption, sujette aux mêmes critiques que la loi actuelle (1).

A la fin de son discours, le ministre avait fait entrevoir à la majorité le spectre d'une dissolution possible, dans l'éventualité du vote de la proposition. Le lendemain (25 mars), Crémieux et Odilon Barrot rappelèrent que c'était l'habitude du cabinet d'adresser le même reproche d'inopportunité à tous les projets de réforme parlementaire et électorale, en arguant tour à tour de l'état de calme ou d'agitation du pays, — le calme étant pris pour l'indifférence, et l'agitation alléguée comme un obstacle à des concessions qui ressembleraient trop à des capitulations.

Le dernier jour de la discussion (26 mars 1847) fut marqué par un grand discours de Guizot. Le président du Conseil vanta les services éminents rendus par le système censitaire, qui, après avoir sauvé la France et la Charte, avait su, depuis 1830, triompher de l'esprit d'anarchie : « S'il pouvait parler, disait-il, notre système électoral aurait grand droit de nous accuser d'ingratitude. »

(1) M. Duchatel rappela malicieusement que quelques années auparavant, au cours d'un débat sur la réforme électorale, M. Duvergier de Hauranne avait exprimé un avis contraire à son opinion actuelle. A quoi ce dernier avait répondu par avance, dans son discours prononcé à la séance de la veille : « Je prie qu'on me dise dans quel temps et dans quel pays une réforme quelconque a triomphé sans qu'une partie de ses anciens adversaires s'y fût ralliée. »

Et plus loin : « Notre système électoral est aussi bon, aussi légitime en principe qu'il a été en pratique utile et efficace. » Après avoir écarté d'un mot dédaigneux le suffrage universel. « Il n'y a pas de jour pour le suffrage universel..... (1) ». Guizot soutenait que le principe de la loi de 1831 se trouverait dénaturé par la substitution de la capacité « purement intellectuelle » à la capacité basée sur « la véritable intelligence des grands intérets de l'ordre social ». Par l'adjonction des capacités, on voulait investir l'intelligence d'un privilège analogue à celui dont jouissait autrefois la noblesse : « On lui demandait si elle était

(1) Ce mot fameux, qui devait être si prochainement démenti par l'événement, fut, en réalité, une riposte à une interruption, beaucoup plus peut-être qu'une affirmation préméditée. Il n'en est pas moins un indice caractéristique de l'aberration des gouvernants à la veille de la Révolution de 1848. Voici, du reste, d'après le *Môniteur*, le compte rendu de l'incident :

« M. Guizot, ministre des affaires étrangères. — ... [Sur cette question], quels seront les électeurs ? la France a été de 1789 à 1817, dans un effort continuel, tantôt pour réaliser, tantôt pour éluder, je ne dirai pas le principe du suffrage universel, le suffrage universel est en soi-même un principe si absurde qu'aucun de ses partisans même n'ose l'accepter et le soutenir tout entier. (*Marques de dénégation à l'extrême-gauche.*) Personne.

« M. Garnier-Pagès. — Son jour viendra.

« M. le Ministre des affaires étrangères. — Il n'y a pas de jour pour le suffrage universel. Il n'y a pas de jour où toutes les créatures humaines, quelles qu'elles soient, puissent être appelées à exercer les droits politiques.

« La question ne mérite pas que je me détourne en ce moment de celle qui nous occupe. (*Adhésion au centre.*) Je dis que pendant la première époque de la Révolution, notre législation électorale a été appliquée, tantôt à réaliser, tantôt à éluder, non pas le suffrage universel, mais le suffrage du très grand nombre. »

noblesse, et puis on ne lui demandait plus rien. » Enfin, par la distribution nouvelle des circonscriptions, on organisait la prépondérance des intérêts industriels sur les intérêts agricoles, des villes « plus accessibles à l'agitation politique » sur les campagnes conservatrices.

Quant à la corruption, qui lui semblait devoir être plus justement nommée l'abus des influences, le président du Conseil la déclarait, « dans une certaine mesure, un mal inhérent aux pays libres », et défiait l'opposition de « produire un pays libre où ce mal n'eût pas existé » (1). D'ailleurs, l'abus des influences, sous la Restauration, n'avait pas empêché l'opposition de gagner sans cesse du terrain et d'avoir enfin la majorité. Si l'opposition n'était pas aujourd'hui victorieuse, c'est qu'elle ne se trouvait pas d'accord avec le sentiment du pays. C'est que le pays se rendait compte que l'esprit politique, s'il avait pu consister en d'autres temps à lutter pour la conquête ou pour la défense de la liberté, ne devait plus désormais se manifester qu'en s'unissant au Gouvernement, dont la tâche était aujourd'hui de « marcher lentement, mûrement, de maintenir, de contenir ».

La prise en considération fut repoussée à la majorité de 98 voix (252 boules noires contre 154 boules blanches),

(1) C'est justement cette résignation de Guizot à un mal jugé par lui inévitable, qui était incriminée : « Il y a des gens qui croient qu'on ne peut gouverner que par la satisfaction des intérêts privés, qui regardent cela comme nécessaire, qui disent que la corruption est un mal inévitable, que dès lors ce n'est presque pas un mal, que c'est même un bien, si l'on peut le faire servir à la cause à laquelle on est attaché... et ces hommes, je les vois, après avoir souri au mal, se sourire à eux-mêmes, tant ils se trouvent profonds de penser de la sorte. » (Thiers. — Séance du 17 mars 1846.)

soit exactement le double de la majorité de 49 voix qui devait, quelques jours plus tard, se prononcer contre la proposition Rémusat.

Ainsi, à quelques jours d'intervalle, le ministère avait fait rejeter tout ensemble la réforme électorale et la réforme parlementaire. Il se trouvait encouragé dans sa résistance par le roi Louis-Philippe, qui redoutait tout changement, et se persuadait volontiers que la France, ayant comme lui-même traversé beaucoup de vicissitudes, avait, comme lui, pris le goût du repos (1). Roi et ministre, se renfermant dans la lettre stricte du régime parlementaire, croyaient n'avoir rien à craindre, dès le moment qu'ils s'appuyaient pour gouverner sur la majorité de la Chambre : ils oubliaient que cette majorité n'était qu'une représentation fictive et mensongère de l'opinion du pays, et ne voyaient pas que les institutions de la monarchie étaient rendues fragiles par l'étroitesse du fondement sur lequel elles reposaient.

C'est qu'aussi bien, comme l'a justement observé Tocqueville, « le Gouvernement d'alors avait, sur la fin, pris les allures d'une compagnie industrielle, où toutes les opérations se font en vue du bénéfice que les sociétaires

(1) V. dans les *Mémoires* de Guizot (t. VIII, pp. 543 et suiv.) la reproduction d'une conversation qui eut lieu, en 1847, entre le roi et son ministre, au sujet de la réforme électorale.

Déjà, en 1831, Louis-Philippe se plaignait un jour devant Odilon Barrot qu'on le « jetât dans l'inconnu », en abaissant le cens électoral à 200 francs. Et comme ce dernier se récriait : « Vous êtes trop jeune, dit le roi, vous n'avez pas vu la Révolution. » (Odilon Barrot, *Mémoires*, t. I, p. 218).

peuvent en retirer » (1). Les revendications de l'opinion, que la majorité jugeait menaçantes pour son hégémonie, étaient considérées simplement comme révélant « un prurit d'innovation ». L'officieux *Journal des Débats*, retournant le mot célèbre par lequel un député avait prétendu résumer l'œuvre du ministère, formulait, en ces termes, la conduite à tenir : « Le parti conservateur n'a que trois mots à répondre aux faiseurs utopistes : rien, rien, rien, vous n'obtiendrez rien. »

Il semble, néanmoins, que, vers 1847, au sein même de la majorité toujours docile, bon nombre d'esprits aient eu le sentiment que les réformes demandées ne pourraient être indéfiniment ajournées. Nous avons à cet égard le témoignage peu suspect de Guizot : « Non pas la conviction, dit-il, mais la lassitude, et avec la lassitude, quelque inquiétude gagnaient, dans les rangs de la majorité, quelques esprits modérés et prudents : il n'y avait, disaient-ils, point de bonnes raisons pour réclamer ces innovations ; mais il n'y en avait pas non plus de bien impérieuses pour les refuser encore longtemps. On pressentait que par le cours régulier des idées et des faits, elles ne tarderaient pas beaucoup à obtenir, dans la Chambre et dans une certaine mesure, la majorité (2). »

Le président du Conseil lui-même, au moment où il se montrait le plus intraitable, n'était peut-être pas aussi éloigné que son attitude pouvait le faire croire, de partager cette impression : « Je me sentais engagé, a-t-il écrit plus tard, *dans une lutte que le succès aggravait au lieu d'y mettre*

(1) Tocqueville, *Souvenirs*, p. 7.

(2) Guizot, *Mémoires*, t. VIII, p. 533.

fin (1) ». Et de fait la résistance opiniâtre du cabinet et de la majorité parlementaire développait dans le pays un état de mécontentement qui, devenu bientôt de l'irritation, n'allait pas tarder à éclater.

§ 3. — La Campagne des banquets.

Dans l'importante brochure publiée par lui au début de l'année 1847 sur *la Réforme électorale et parlementaire*, M. Duvergier de Hauranne avait convié tous les chefs de l'opposition à s'unir pour provoquer ce que l'on devait plus tard appeler la *pression du dehors*, — c'est-à-dire une agitation extra-parlementaire, de nature à convaincre le pouvoir que l'opinion blâmait sa politique conservatrice à l'excès. L'idée fit son chemin, et lorsque la Chambre eut repoussé la proposition de M. Duvergier de Hauranne lui-même, tendant à la réforme électorale, les diverses fractions de l'opposition résolurent « de réveiller l'opinion engourdie, en élevant une tribune libre en face de la tribune asservie du Parlement » (2). A cet effet, on décida d'inaugurer une série de banquets politiques. Déjà, en 1840, après l'échec de la proposition Rémilly, le parti démocratique avait tenté, mais infructueusement, de recourir à ce procédé d'agitation, très usité en Angleterre. Cette fois le succès allait être complet.

Il n'entre pas dans notre dessein de nous étendre sur cette « Campagne des banquets », épisode décisif qui inté-

(1) Lettre à M. de Barante, 15 avril 1848 (*Lettres de M. Guizot*, p. 253).

(2) Daniel Stern, *op. cit.*, t. I, p. 67.

resse l'histoire des événements plus directement que celle des idées, et dont le récit ne nous apporterait aucune notion nouvelle sur les tendances du mouvement réformiste. Nous nous bornerons à donner quelques indications sommaires.

Au début, le mouvement manifesta des tendances si modérées que certains radicaux, et notamment Arago, refusèrent de s'y associer. Rien de moins subversif, en effet, que les intentions des douze cents convives réunis au banquet du Château-Rouge, le 9 juillet 1847, sous la présidence de M. Charles de Lasteyrie. Cependant le toast au roi n'en avait pas moins été omis sur la liste des toasts arrêtés à l'avance (1), et cette omission avait servi de motif ou de prétexte à l'abstention de Thiers et de plusieurs de ses amis, parmi lesquels MM. de Rémusat et Dufaure. Des manifestations analogues au banquet du 9 Juillet ne tardèrent pas à s'organiser en province.

Comme il arrive d'ordinaire dans les coalitions politiques, les éléments les plus modérés se trouvèrent bientôt relégués au second plan, dans cette agitation dont ils avaient été les promoteurs — mais où ils n'avaient cherché qu'un moyen de renverser le ministère, alors que leurs alliés visaient à ébranler la monarchie. Une scission se produisit, à l'occasion du banquet de Lille (7 novembre 1847) : Odilon Barrot avait préparé un toast : A la réforme électorale et

(1) On but successivement : *A la Révolution de Juillet*, *A la presse*, *A la Réforme*, *A l'amélioration du sort des classes laborieuses*, etc. Quatre vingts députés étaient présents.

Divers procès scandaleux, et notamment l'affaire Teste et Cubières, dont les débats se déroulèrent à cette époque devant la Chambre des Pairs, concoururent puissamment au succès de la Campagne des banquets, en jetant la déconsidération sur le personnel dirigeant.

parlementaire *comme moyen d'affermir les institutions de Juillet*. Pour n'avoir pas à céder aux instances de Ledru-Rollin, qui demandait la suppression de ce dernier membre de phrase, Odilon Barrot et ses amis se retirèrent. Le mouvement, dirigé par Ledru-Rollin, assisté de Louis Blanc, allait prendre un caractère nettement anti dynastique (1).

Dans le même temps, Lamartine achevait son évolution « vers la démocratie pure », pour employer l'expression de Ledru-Rollin : le 18 juillet 1847, dans un banquet que lui offraient ses électeurs de Mâcon pour fêter l'immense succès de la publication de l'*Histoire des Girondins*, et quelques semaines après (21 octobre) dans une *Déclaration de principes* publiée par le *Bien public*, il affirmait, sans y apporter aucune de ses restrictions coutumières, le droit de tous les citoyens à l'exercice de l'électorat politique : « La vérité politique, pour nous... c'est le peuple. C'est la raison, le droit, la volonté de trente-cinq millions d'hommes, sans en exclure, sans en préférer, sans en privilégier au-

(1) Voy. au tome I des *Discours* de Ledru-Rollin, les discours prononcés par ce dernier aux banquets de Lille (7 novembre), Dijon (21 nov.), Châlon-sur-Saône (19 décembre 1847). Citons ces deux phrases du discours de Lille : « Chaque citoyen a le droit de choisir librement et directement ses représentants. Et en dehors de cette formule, il n'y a que transaction et abâtardissement... On [c'est-à-dire Odilon Barrot] vous aurait soutenu que l'électorat n'est pas un droit absolu, mais une fonction. Cette conviction n'est pas la mienne. » (*Ibid*, t. I, p.. 334.)

Dans les *Discours politiques* de Louis Blanc (pp. 1 et suiv.), v. le discours de ce dernier au banquet de Dijon : « Affirmer que la loi représente tous les intérêts et toutes les volontés quand on ne veut pas qu'elle soit l'œuvre de tous.... c'est une injustice dans un outrage. »

cun... » L'orateur reprochait à la monarchie d'oublier qu'elle était seulement « une magistrature couronnée, une délégation perpétuelle du peuple », en « réduisant tout le mécanisme de l'institution démocratique à une bourgeoisie régnante, au lieu d'une démocratie couronnée ». Il incriminait particulièrement ce budget de quinze cents millions, « véritable caisse d'amortissement de l'indépendance des caractères et de la liberté morale des citoyens, avec une oligarchie étroite d'électeurs faciles à capter dans certains pays par des avantages matériels » (1).

La Campagne des banquets, qui s'était présentée à l'origine comme voulant affermir la royauté en l'éclairant, finit par tendre ouvertement au renversement de la monarchie. Dans son discours de Châlon-sur-Saône, le 18 décembre, Ledru-Rollin glorifiait les exemples de la Révolution française et raillait les humbles visées des réformistes du centre gauche. Ces derniers, se sentant débordés, com-

(1) V. *France parlementaire*, t. V, pp. 27 et suiv., 73 et suiv. — Dans son grand discours de Mâcon, prononcé au milieu des éclairs et des coups de tonnerre d'un orage qui avait fait s'effrondrer les tentes abritant le lieu du banquet, Lamartine, par un de ces « coups d'aile vers l'avenir » qui lui étaient familiers, fit entendre ces paroles qui, ayant précédé d'un an les Journées de juin et de vingt-trois la guerre de 1870, apparaissent aujourd'hui comme singulièrement prophétiques : « Quel sera le mot de cette énigme ? Sera-ce une révolution nouvelle... un débordement de démagogie irritée ? Sera-ce plutôt une de ces décadences douces, une espèce de Capoue de la révolution, dans laquelle une nation glisse comme une prostituée des bras d'un pouvoir corrupteur aux bras d'un pouvoir despotique, et s'endort dans un bien-être matériel pour se réveiller dans l'invasion ? »

mençaient à s'inquiéter des suites possibles d'un mouvement dont ils n'étaient plus les maîtres. Le ministère qui, au début, avait jugé plus politique de ne pas paraître alarmé, finit par s'émouvoir d'une agitation que le discours du trône déclara être fomentée par « les passions ennemies ou aveugles » (28 décembre). Nous n'avons pas à rappeler à la suite de quel concours de circonstances, l'interdiction du banquet du XIIe arrondissement provoqua à Paris des manifestations qui amenèrent la fusillade du boulevard des Capucines et la Révolution du 24 février. Moins d'un an après le rejet des propositions Rémusat et Duvergier de Hauranne, un décret du gouvernement provisoire établissait en France le suffrage universel direct, portant ainsi le nombre des électeurs de deux cent quarante mille à plus de huit millions.

CONCLUSION

I

En se plaçant même au point de vue de Guizot et de la majorité parlementaire, le parti-pris contre lequel avaient échoué tous les projets de réforme apparaît aujourd'hui comme le résultat d'une aberration d'autant plus inexplicable que les propositions présentées n'étaient pas de nature à modifier sensiblement l'esprit du corps électoral. Que l'on songe, en effet, qu'il s'agissait simplement de créer au maximun trente mille électeurs nouveaux dans un pays peuplé de trente-cinq millions d'habitants ! On a peine à concevoir que les prétendus inconvénients de cette extension si minime aient pu être mis en balance avec les dangers que la résistance devait si rapidement faire naître. Absorbés qu'ils étaient par le jeu compliqué de la tactique parlementaire, les hommes d'État de la monarchie n'avaient pas eu le loisir d'étudier les transformations sociales et les mouvements d'opinion qui s'étaient produits depuis

1830. Le champ de leur vision ne dépassant pas les limites du *pays légal*, par le fait même des institutions, ils ne pouvaient avoir le sentiment des grands intérêts de la masse du peuple, avec laquelle ils demeuraient sans contact. Ils ne se trouvaient pas mieux placés pour apprécier impartialement des aspirations auxquelles il n'était pas donné de s'exprimer par des moyens légaux, et qui, en conséquence, se manifestèrent plusieurs fois par des émeutes. Ajoutons que l'intransigeance hautaine d'un Guizot n'eût pu se résoudre à faire fléchir la rigueur de son dogmatisme devant les nécessités du temps (1).

Il est vraisemblable, pourtant, qu'au commencement de l'année 1847, l'opinion se fût momentanément déclarée satisfaite d'une concession même insignifiante. Dès lors, la Campagne des banquets n'eût pas eu lieu, et la révolution imminente se fût trouvée ajournée, sinon pour toujours évitée. Néanmoins, nous ne nous aviserions pas d'incriminer les gouvernants de cette époque si leur aveugle obstination avait eu pour seule conséquence d'entraîner la chute d'un régime assez peu digne de regrets. L'adjonction des capacités eût peut-être sauvé pour un temps la monarchie : mais surtout, — avantage infiniment plus considérable, — elle était susceptible d'engager notre pays dans cette voie du progrès pacifique et régulier, qui l'eût conduit, par étapes successives, vers le suffrage

(1) De son côté, la majorité parlementaire se leurrait d'illusions : « Les fossés qu'il fallait éviter chaque jour, a écrit plus tard M. Saint Marc-Girardin, nous cachaient, chose étrange, le précipice qui nous attendait. La vie animée du gouvernement représentatif nous trompait. Nous nous occupions de nos malaises et nous négligions notre maladie ». (Cité par M. Thureau Dangin, *op. cit.*, t. VI, p. 150).

universel. Certes, étant donné notre caractère national, l'expérience eût été malaisée et son succès toujours aléatoire : elle se fût trouvée du moins amorcée par l'adoption de la proposition Duvergier de Hauranne, et peut-être eût-il ensuite été donné à la France de marcher sur les traces de l'Angleterre, où, par les trois réformes de 1832, 1867, 1884-85, on a vu le nombre des électeurs s'élever progressivement de moins d'un million à plus de six millions.

Sans doute, c'est faire œuvre vaine que de rompre une maille dans la trame des faits accomplis pour imaginer à plaisir un nouvel enchaînement des événements historiques. Mais ne demeure t-il pas permis de penser que bien des vicissitudes eussent été épargnées à notre pays, s'il eût pu suivre une évolution analogue à celle de nos voisins, au lieu de recevoir, prématurément et comme à l'improviste, le bienfait d'institutions pleinement démocratiques? Pour cela il eût fallu que la bourgeoisie censitaire possédât un peu de l'intelligence et du tact politique de cette aristocratie anglaise qui, n'ayant jamais attendu, pour admettre les réformes réclamées par l'opinion, qu'elles lui fussent imposées de force, a conservé aux yeux de la nation le mérite d'avoir su les accorder à temps.

D'ailleurs, on l'a dit avec raison : la démocratie est la forme inévitable des sociétés modernes, et le suffrage universel la forme non moins inévitable de la démocratie (1). De toutes manières, le régime censitaire se trouvait con-

(1) M. Alfred Fouillée, *La philosophie du suffrage universel*. Revue des Deux-Mondes, 1er septembre 1884.

damné à disparaître dans un temps prochain, car son principe devenait chaque jour plus inconciliable avec les conditions d'existence et les tendances essentielles de la société française, où l'égalité civile, admise depuis un demi-siècle, devait logiquement entraîner l'égalité des droits politiques. Mais même considéré en soi, au point de vue dont il s'inspirait, il ne remplissait que médiocrement le but poursuivi.

Le cens, en effet, était exigé à la fois comme garantie de capacité et comme garantie « d'esprit conservateur ». Or, en ce qui concerne la capacité, la présomption se trouvait souvent inexacte. Stuart Mill nous en donne la raison : « Je ne nie pas, dit-il, que la richesse ne soit une espèce de témoignage. Dans la plupart des pays, l'éducation, quoiqu'elle ne soit nullement proportionnée aux richesses, est ordinairement meilleure chez la portion la plus riche de la société que chez la portion la plus pauvre ; mais le criterium est si imparfait, le hasard fait tellement plus que le mérite pour élever les hommes dans le monde, et il est si impossible à une personne qui a acquis un degré quelconque d'instruction de s'assurer un degré d'élévation analogue sur l'échelle sociale, que cette base du privilège électoral a toujours été et sera toujours odieuse au suprême degré (1). » On cite à cet égard des exemples piquants : celui, notamment, d'un concierge de faculté qui était électeur, alors que plusieurs des professeurs de la même faculté ne jouissaient pas de ce privilège (2).

(1) S. Mill, *Du Gouvernement représentatif* (trad. Dupont-White, p. 199).

(2) Fait cité par M. Chante-Grellet (*Répertoire du droit administratif* de Léon Béquet, article *Élections*).

De même en ce qui concerne la présomption d'esprit conservateur. La loi de 1831 établissait à tort une assimilation entre les prolétaires, — qui ont évidemment moins à redouter que les propriétaires les effets des bouleversements sociaux, — et les citoyens qui, bien que ne payant pas 200 francs d'impôt direct, pouvaient se trouver très directement intéressés à la prospérité de l'État, ne fût-ce que par le fait des situations acquises.

Mais ces défauts secondaires apparaissent comme négligeables, si l'on considère le vice capital du régime censitaire : placer dans une condition inférieure l'immense majorité de la nation, et par une conséquence nécessaire, sacrifier les intérêts de cette majorité à ceux d'une oligarchie. Ici encore, nous ne pouvons mieux faire que de reproduire Stuart Mill : « Dans une nation adulte et civilisée, il ne devrait pas y avoir de parias, pas d'hommes frappés d'incapacité, si ce n'est par leur propre faute. *Tout homme est dégradé, qu'il le sache ou non, lorsque d'autres, sans le consulter, s'emparent d'un pouvoir illimité sur sa propre destinée.* Et même en supposant un état bien supérieur à celui où l'esprit humain est parvenu jusqu'à présent, il n'est pas dans la nature que ceux dont ont dispose ainsi soient traités avec autant de justice que ceux qui ont une voix (1). » Les gouvernants, en effet, sont dans la nécessité d'avoir égard aux

(1) S. Mill, *op. cit.*, p. 198. « Quiconque n'a pas de vote..., ou sera toujours mecontent, ... ou aura les sentiments d'un homme ... qui est dans la position d'un simple spectateur, quant aux intérêts et aux affaires publiques. » (*Ibid*, p. 189.)

intérêts et aux désirs de ceux qui possèdent le suffrage. Mais, si consciencieux qu'ils soient, il est à craindre que les considérations multiples dont ils sont *obligés* de tenir compte ne détournent leur attention des intérêts qu'ils peuvent négliger impunément. Et pour préciser, n'est-il pas évident que l'intérêt des ouvriers risque fort d'être méconnu, et qu'en tout cas il se trouve presque assuré d'être mal défendu, si les patrons ont seuls voix au chapitre? Telle était justement la situation sous la Monarchie de Juillet. Aussi vit-on, à maintes reprises, la Chambre des Pairs, affranchie par son institution de toute influence électorale, faire preuve, à l'égard des ouvriers, de sentiments humanitaires et vraiment progressistes qui parfois demeuraient relégués au second plan dans les débats de de la Chambre censitaire (1).

Outre qu'il était injuste dans ses résultats, le système censitaire apparaissait aux classes populaires aussi bien qu'à ceux des membres de la classe moyenne qu'il excluait de l'électorat, comme la violation flagrante de ce principe de la souveraineté nationale avec lequel il ne pouvait être concilié que par la plus audacieuse des fictions. La Révolution française avait fait disparaître les anciens privilèges. Il était peu vraisemblable, dans un pays où l'amour de l'égalité est une passion nationale, que la masse du peuple se résignât indéfiniment à être soumise au pouvoir absolu de deux cent mille privilégiés (2).

(1) Voy. notamment les travaux préparatoires de la loi du 22 mars 1841 sur le travail des enfants dans l'industrie, — et les discussions qui eurent lieu à la Chambre des Pairs, en février 1848, au sujet de la réforme de cette dernière loi.

(2) « La haine que les hommes portent au privilège, a dit très jus-

Toutefois, si l'on se soucie d'établir avec impartialité le bilan du régime censitaire en France, il convient d'inscrire à son actif un grand service rendu : c'est sous le régime censitaire que se sont affermies, et pour ainsi dire, acclimatées chez nous les institutions représentatives ; en tout cas, c'est à cette époque qu'il leur a été donné d'y fonctionner pour la première fois d'une façon régulière et suivie. Des Chambres qui se sont succédé entre 1815 et 1848, bien plus que des assemblées de la période révolutionnaire, datent nos traditions parlementaires actuelles. Certes, le corps électoral censitaire et les Chambres qui émanaient de lui ne se distinguaient pas toujours par leur hauteur de vues et leur abnégation (au moins en tant que collectivités). Encore est-il équitable de faire honneur à leur esprit de sagesse et de pondération d'avoir su poursuivre un apprentissage salutaire pour notre pays.

D'ailleurs, en même temps qu'il dotait la démocratie d'un bienfait, le régime censitaire lui léguait une pratique que Ledru-Rollin et Lamartine croyaient inséparable d'un corps électoral peu nombreux, — alors qu'elle semble être bien plutôt le fâcheux résultat de la combinaison des institutions parlementaires et de la centralisation. Nous voulons parler de la prédominance accordée aux préoccupations parlementaires et électorales dans l'administration, — prédominance contre laquelle plusieurs hommes d'Etat contemporains se sont élevés avec autant d'énergie que

tement Tocqueville, s'augmente à mesure que les privilèges deviennent plus rares et moins grands, de telle sorte que l'on dirait que les passions démocratiques s'enflamment davantage dans le temps même où elles trouvent moins d'aliment. » (*De la Démocratie en Amérique*. t. III, p. 483.)

les adversaires du cabinet Guizot : « Est-il, à l'heure où je parle, disait l'un d'eux il y a quelques années, un fonctionnaire grand ou petit, haut ou humble, qui ait été librement choisi par ceux-là qui doivent en répondre? Est-il une nomination, un avancement ou un changement qui ne soient recommandés? Eh bien, si cela est, ne cherchons pas ailleurs les causes du mal dont nous souffrons, car, par cette perversion, c'est l'esprit électoral qui, peu à peu, s'empare de tous les rouages. C'est l'art de se faire réélire qui triomphe, et, paradoxe singulier et presque outrageant, le mandat qui est confié par le suffrage universel s'emploie à le circonvenir et à le cerner (1). »

Ce langage rappelle étrangement tel discours prononcé par Thiers en 1846. Mais s'il est vrai qu'aujourd'hui comme il y a un demi-siècle, l'abus ainsi dénoncé est de nature à entraver l'action gouvernementale, il n'est pas moins certain que les conditions nouvelles dans lesquelles il s'exerce rendent ses résultats plus acceptables au point de vue de la justice sociale. En tout cas, l'ingérence des députés dans l'administration suscite beaucoup moins de protestations dans l'opinion, depuis que, par le fait du suffrage universel, tous les citoyens, et non plus une oligarchie, sont susceptibles d'en bénéficier à l'occasion. Nous ne méconnaissons pas, du reste, que cette ingérence puisse être parfois bienfaisante dans la pratique : dans certains cas, notamment, elle constitue un procédé infiniment plus expéditif qu'un recours contentieux pour protéger l'individu contre une mesure arbitraire. Il semble même que ce soit à ce dernier point de vue que l'opinion publique se

(1) Discours prononcé à Paris par M. Waldeck-Rousseau, le 9 juillet 1896.

trouve de plus en plus portée à la considérer (1). Sans doute, elle demeure comme par le passé une grave atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Mais si elle peut encore permettre au parti qui possède la majorité dans le Parlement d'accaparer, dans une certaine mesure, les fonctions publiques, du moins est-il désormais impossible qu'elle aboutisse à faire de l'administration le domaine privé d'une ploutocratie. C'est un progrès.

II

Nous ne nous attarderons pas à démontrer ce qui est l'évidence même, à savoir que le régime censitaire est en France une forme politique définitivement abolie, et dont le retour apparaît comme aussi impossible que celui, par exemple, des privilèges seigneuriaux. Son existence était, à la rigueur, concevable lorsque le pouvoir était considéré par les gouvernants « comme une force indépendante ayant en soi sa raison d'être et vivant d'une vie séparée, en butte aux attaques perpétuelles d'un ennemi qui n'était autre que la masse du peuple » (2). Elle présenterait,

(1) Nous trouvons une preuve de cette évolution caractéristique de l'opinion dans l'*Histoire politique de l'Europe contemporaine*, de M. Seignobos (p. 209) : « Elles [la fréquence des interpellations et l'ingérence des députés dans l'administration] sont des expédients pratiques qui permettent de conserver ensemble deux systèmes contradictoires d'institutions, — un régime public démocratique, un régime administratif hiérarchique, — en forçant le corps des fonctionnaires à se soumettre aux élus du peuple ». Le même auteur considère cet état de choses comme « une conséquence logique du principe démocratique », et qualifie l'ingérence des députés dans l'administration de « coutume fondamentale de la vie politique en France ».

(2) Daniel Stern, *op. cit.*, t. I, p. 18.

aujourd'hui comme il y a soixante ans, un caractère particulièrement oppressif dans une société où, par suite de la disparition, en tant que puissances politiques, de toutes les anciennes forces sociales organiques qui constituaient pour l'individu une protection contre l'arbitraire administratif : Église, aristocratie, corps intermédiaires divers et traditionnels, l'État se trouve investi, en droit comme en fait, de la toute-puissance.

Nous ne croyons pas que le cens soit susceptible de revivre jamais, fût-ce sous la forme très atténuée qu'il avait prise sous la Révolution française, c'est-à-dire comme signe d'une contribution, si faible soit-elle, aux charges publiques. D'ailleurs, étant donné le développement que les impôts indirects ont pris dans notre système fiscal, on ne comprendrait plus que les impôts directs, — dont on tend à exonérer les classes ouvrières, et dont la proportion a sans cesse diminué dans le total des recettes publiques, — possédassent seuls le privilège de conférer le droit électoral. Grâce aux taxes qui frappent les objets de première nécessité, il n'est pas un seul Français qui ne contribue pour sa quote-part à accroître les recettes du budget. Peut-être même les plus pauvres sont-ils les plus lourdement frappés, puisque, dans la réalité, la consommation de bon nombre des objets taxés n'est ni facultative, ni proportionnelle aux ressources du consommateur. — On objecte, il est vrai, dans les pays où le cens trouve encore des défenseurs, que l'impôt indirect, tantôt se dissimulant dans le prix de vente de l'objet taxé, tantôt prenant le caractère de rémunération d'un service rendu par l'État, n'incite pas suffisamment le contribuable à s'intéresser à la bonne gestion des affaires publiques.

D'ailleurs, ce sont là des arguments d'école, que nous ne rappelons que pour mémoire. La démocratie est un milieu existant, une « atmosphère » (1); au lieu de chercher à vivre en dehors, « il faut s'en pénétrer et chercher les meilleurs moyens de la rendre respirable ». Le suffrage universel est une inéluctable nécessité : les peuples civilisés tendent tous à le garder, s'ils l'ont déjà, à le conquérir, s'ils ne l'ont pas encore. Nous ne connaissons pas d'exemple, dans l'histoire politique de ce siècle, qu'on lui ait disputé avec succès le terrain une fois acquis. Le résultat de la loi du 31 mai 1850, — promulguée cependant à une époque où le suffrage universel n'avait pas encore eu le temps d'entrer dans nos mœurs, — a montré le danger qu'il y avait pour un régime à vouloir porter atteinte, fût-ce par les moyens détournés les plus ingénieux, au droit électoral d'une partie de la nation (2). Le plus

(1) Le mot est de M. Alfred Fouillée (*Revue des Deux-Mondes*, 1er septembre 1884).

(2) La loi du 31 mai 1850 exigeait, pour être électeur, un domicile de trois ans, constaté par l'inscription au rôle de la taxe personnelle. Elle laissait subsister en principe le suffrage universel, mais elle multipliait les raisons privatives du droit de vote : aussi le nombre des électeurs inscrits, après avoir atteint lors de l'élection présidentielle du 10 décembre 1848, le chiffre de 9.977.452 (soit 28.05 pour 100 habitants), se trouva-t-il réduit à 6.709.540 (soit 18.81 pour 100 habitants, diminution d'effectif de plus d'un tiers). (Chiffres cités par M. Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 332).

On connaît les résultats politiques de la loi : impopularité de l'Assemblée, popularité grandissante du Prince-Président, qui se posait en défenseur du suffrage universel méconnu. L'Assemblée Nationale de 1871 s'est apparemment souvenue de cet exemple, lorsqu'en dépit de velléités souvent exprimées, elle a reculé devant une limitation, même déguisée, du suffrage universel direct.

humble ouvrier de France, ou le paysan le plus ignorant, a aujourd'hui cette idée enracinée dans l'esprit qu'il est de son droit strict de concourir par son suffrage à l'élection des représentants qui consentiront les impôts qu'il paiera, voteront les lois qu'il devra observer, et, le cas échéant, décideront la guerre où lui et les siens seront exposés à verser leur sang. Et, sauf le cas d'indignitée prouvée, cette prétention est légitime. « On ne peut nier, disait avec raison Buchez, qu'un individu que sa naissance appelle à participer à tous les devoirs sociaux ne fasse partie du corps politique ; il est donc citoyen (1). »

Mais si nul ne songe sérieusement à contester la force irrésistible du principe du suffrage universel, ni même son bien fondé, bon nombre d'esprits reconnaissent la nécessité de chercher des palliatifs aux inconvénients avérés de son application. C'est ainsi que le journal *Le Temps* écrivait récemment à cet égard :

« Les démocraties les plus libres et les plus avancées ont mis au premier rang de leurs soucis l'organisation du suffrage universel. Notre propre expérience depuis 1848 semble avoir profité à tout le monde, excepté peut-être à nous-mêmes. Obéissant à la logique généreuse de notre génie, une fois que le principe du suffrage universel nous est apparu rationnellement légitime et théoriquement démontré, nous l'avons proclamé tel qu'il s'offrait à nous, et l'avons mis à la base de tout l'ordre politique et social. Nous ne nous sommes pas préoccupés de savoir si les conditions du bon fonctionnement de cet outil tout-puissant étaient remplies : nous avons eu le suffrage universel

(1) Buchez, *Traité de politique et de science sociale*, t. II, n° 251.

trente ans avant d'avoir décrété l'instruction populaire obligatoire. Aussi nous a-t-il fait passer par toutes les surprises, et, même aujourd'hui, nous nous sentons dans un tel état de malaise et sur une pente si dangereuse que tous les esprits un peu soucieux de l'avenir sont à la recherche de quelque réforme organique et profonde. La tâche est la même pour nous que pour tous les peuples voisins : il faut organiser le suffrage universel (1). »

Si l'unanimité n'est pas éloignée de se faire sur l'urgente nécessité de cette organisation, les divergences s'accusent dès qu'il s'agit d'en déterminer les bases essentielles. On s'accorde à juger impossible toute atteinte portée directement ou indirectement à *l'égalité* du suffrage, soit par l'adoption du vote plural ou du suffrage à deux degrés, soit même par l'établissement d'une condition d'instruction élémentaire qui serait très difficilement acceptée en France.

Il n'en est pas de même en ce qui concerne la *forme* ou, si l'on veut, le *mode* du suffrage, qui paraît, au contraire susceptible d'être modifié. Divers systèmes se trouvent ici en présence. Les uns proposent de substituer dans les élections, au principe brutal de la majorité plus un, celui de la représentation proportionnelle des partis. D'autres voudraient transférer des individus aux groupes sociaux, c'est-à-dire, en somme, aux groupements d'intérêts professionnels, tout ou partie du droit d'être représenté (2).

(1) Journal *Le Temps*, nº du 20 décembre 1899.

(2) Voy. notamment le très intéressant ouvrage dans lequel M. Charles Benoist, après avoir examiné les divers systèmes proposés, se déclare partisan de la « représentation des groupes sociaux » qu'il distingue avec soin de la « représentation des intérêts ». (*La Crise de l'État moderne*, passim).

Ces combinaisons, inspirées par des préoccupations très diverses, soulèvent de graves objections doctrinales, en même temps que des objections pratiques : dans un pays comme le nôtre, épris jusqu'à l'excès de simplicité et de clarté, leur réelle complication ne serait pas le moindre obstacle à leur adoption, et peut-être à leur bon fonctionnement. Nous n'essaierons pas de nous prononcer sur leur efficacité possible, car ce serait dépasser à la fois notre compétence et le cadre du présent travail.

Indiquons seulement les deux appréhensions dominantes qui ont motivé les projets de réforme. Les partisans de la représentation des groupes sociaux redoutent particulièrement que la démocratie, ou du moins ses représentants, ne se trouvent entraînés à méconnaître les intérêts généraux et permanents de la nation, au profit d'intérêts particuliers et transitoires. Les apôtres de la représentation proportionnelle se préoccupent surtout d'éviter que le suffrage universel, abusant de sa toute-puissance, ne fasse succéder à l'ancienne oppression des majorités par les minorités, une tyrannie en sens inverse, non moins odieuse et non moins funeste, que les majorités feraient subir aux minorités. « La démocratie n'est pas l'idéal de la meilleure forme de gouvernement, a dit Stuart Mill, si elle ne peut être organisée de façon à ce qu'aucune classe, pas même la plus nombreuse, ne soit capable de réduire à l'insignifiante politique tout ce qui n'est pas elle, et de diriger la marche de la législation et de l'administration d'après son intérêt exclusif de classe (1). »

En attendant une solution dont l'heure ne semble pas ve-

(1) S. Mill, *op. cit.*, p. 186.

nue en France, il n'est pas interdit d'espérer que le suffrage universel, par une sorte d'action éducative qu'il exerce sur les individus en les faisant sortir du cercle étroit de leurs intérêts immédiats, tendra à développer chez tous les citoyens le sentiment précis et une conception toujours plus haute des devoirs de la solidarité sociale.

Vu :
Le Président de la thèse,
CHAVEGRIN.

Vu :
Le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

Archives parlementaires. — (Particulièrement, 2e série, tomes LXV, LXVII, LXVIII).

Moniteur universel.

H. Monnier et **L. Duguit.** — Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. 1898.

A. Esmein. — Cours élémentaire d'histoire du droit français. 1892.

— Éléments de droit constitutionnel. 1896.

Rossi. — Cours de droit constitutionnel. 2e édit., 4 vol.. 1877.

Foucart. — Éléments de droit public et administratif. 3 vol., mai 1843.

Benjamin Constant. — Cours de politique constitutionnelle. 2 vol., 1861.

De Barante. — Vie de Royer-Collard. 2 vol., 1863.

— Questions constitutionnelles. 1849.

Guizot — Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France. 1816.

— De la démocratie en France. 1849.

— Histoire parlementaire de la France. recueil complet des discours prononcés dans les Chambres de 1819 à 1848. 5 vol.. 1863-64.

— Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps. 8 vol.. 1867-74.

— Lettres de M. Guizot à sa famille et à ses amis. 1875.

Stuart Mill. — Du gouvernement représentatif (traduit par Dupont-White), 1862.

Maurice Block. — Dictionnaire général de la politique, 2 vol., 1863-64.

Grande Encyclopédie. — Articles *Cens*, *Banquets*.

Th. Ducrocq. — Cours de droit administratif, 7e édition, 1897.

Comte Louis de Carné. — Etudes sur l'histoire du gouvernement représentatif en France, de 1789 à 1848, 2 vol., 1855.

Buchez. — Traité de politique et de science sociale, 2 vol., 1866.

Proudhon. — Qu'est-ce que la Propriété ? Premier mémoire, 1840.

— De la capacité politique des classes ouvrières, 1865.

A. Desjardins. — P. J. Proudhon, 2 vol., 1896.

Lamartine. — La politique rationnelle, 1831.

— La France parlementaire (œuvres oratoires et écrits politiques, 1834-51), 6 vol, 1864-65.

Ledru-Rollin. — Discours et écrits politiques, 2 vol., 1879.

Louis Blanc. — Discours, 1882.

Odilon Barrot. — Mémoires, 4 vol.

Chancelier Pasquier. — Mémoires, 6 vol., 1893.

Alexis de Tocqueville. — Souvenirs, 1893.

— De la Démocratie en Amérique, 3 vol., tomes I à III des œuvres complètes, 9 vol., 1861-76.

Eug. d'Eichtal. — Alexis de Tocqueville et la démocratie libérale, 1 vol., 1897.

Comte de Montalivet. — Souvenirs, 2 vol. parus, 1899-1900.

Baron Haussmann. — Mémoires, 3 vol., 1892.

Thureau-Dangin. — Histoire de la Monarchie de Juillet, 7 vol., 1888-92.

Lavisse et Rambaud. — Histoire générale (tome X).

Ch. Seignobos. — Histoire politique de l'Europe comtemporaine, 1897.

Daniel Stern. — Histoire de la Révolution de 1848, 2 vol. 1862.

Louis Blanc. — Histoire de Dix Ans (1830-40), 6 vol.

Eugène Spuller. — Histoire parlementaire de la deuxième République. 1893

Duvergier de Hauranne. — Histoire du gouvernement parlementaire en France, de 1815 à 1848. 10 vol. (S'arrête à l'année 1830), 2e édit., 1870-71.

A. Bardoux. — La Bourgeoisie française. 1886.

Comte de Montalivet. — Dix-huit années de gouvernement parlementaire, 1879.

André Lebon. — Cent Ans d'histoire intérieure. 1898.

Henry Michel — L'Idée de l'État, 1896.

Charles Benoist — La Crise de l'État moderne. 1898.

Emile de Laveleye. — Le Gouvernement dans la Démocratie. 2 vol., 1891.

— Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes, 1872.

Ernest Renan. — La Réforme intellectuelle et morale.

— Questions contemporaines.

Benoît Malon — Précis de socialisme, 1892.

De Parieu. — Principe de science politique, 1875.

Georges-Denis Weil. — Les élections législatives en France depuis 1789, 1895.

Revue politique et parlementaire. — Paul-Louis Courier, électeur et candidat (1820-22), par L. Desternes et G Galland. t. XV, 1898, pp. 495 et suiv.

Hippolyte Passy. — Des formes de gouvernement et des lois qui les régissent. 2e édit., 1876.

Dorlhac — De l'Électorat politique, thèse, 1890.

Béquet. — Répertoire du droit administratif. — V. article *Elec ions*, par M. Chante-Grellet.

Paul Laffitte. — Le suffrage universel et le régime parlementaire. 1898.

Vicomte Combes de Lestrade. — Droit politique contemporain. 1900.

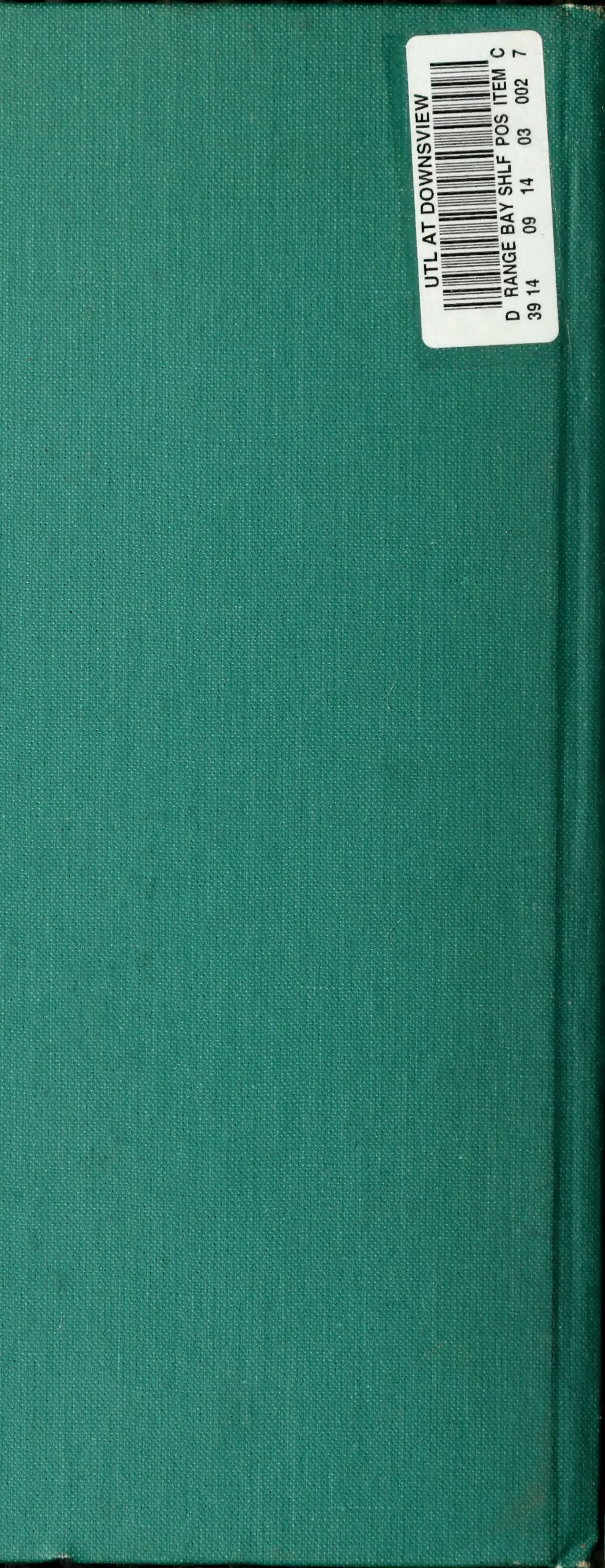
Henri Heine. — Lutèce : De la France (recueils d'articles).

Alfred Fouillée. — Philosophie du suffrage universel (Revue des Deux-Mondes. 1er sept. 1884).

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Ar. ROUSSEAU, Imprimeur-Editeur — PARIS


UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 14 09 14 03 002 7